



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
INSTITUTO DE HUMANIDADES, ARTES E CIÊNCIAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO ESTUDOS INTERDISCIPLINARES  
SOBRE A UNIVERSIDADE**

**IOLANDA PINTO DE FARIA**

**O INGRESSO EM INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR:  
UM ESTUDO INTERDISCIPLINAR DAS COTAS PARA DISCENTES E DOCENTES**

Salvador  
2015

**IOLANDA PINTO DE FARIA**

**O INGRESSO EM INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR:  
UM ESTUDO INTERDISCIPLINAR DAS COTAS PARA DISCENTES E DOCENTES**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação Estudos Interdisciplinares Sobre a Universidade, Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção do grau de mestre em Estudos Interdisciplinares sobre a Universidade.

Orientador: Profa. Dra. Georgina Gonçalves dos Santos  
Co-orientador: Prof. Dr. José Aurivaldo Sacchetta Ramos Mendes

Salvador  
2015

Ficha Catalográfica  
Elaboração: Maria Creuza Ferreira da Silva CRB 996/5

---

F224 Faria, Iolanda Pinto de.

O ingresso em Instituições Federais de Ensino Superior: um estudo interdisciplinar das cotas para discentes e docentes / Iolanda Pinto de Faria. – Salvador: I.P.Faria, 2015.

110f.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Georgina Gonçalves dos Santos.  
Co-orientador: Prof<sup>o</sup>. Dr<sup>o</sup>. Aurivaldo Sacchetta Ramos Mendes.

Dissertação (Mestrado em Estudos Interdisciplinares sobre a Universidade) – Universidade Federal da Bahia. Instituto de Humanidades, Artes e Ciências.

1. Ações Afirmativas. 2. Controle de Constitucionalidade. 3. Universidade – Função Social. 4. Justiça Social. 5. Universidade Pública. 6. Reserva de Cotas. 7. Democratização. I. Título.

CDU 340

---

**IOLANDA PINTO DE FARIA**

**O INGRESSO EM INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR:  
UM ESTUDO INTERDISCIPLINAR DAS COTAS PARA DISCENTES E DOCENTES**

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do grau de mestre em Estudos Interdisciplinares sobre a Universidade, do Instituto de Humanidades, Artes e Ciências da Universidade Federal da Bahia.

Aprovado em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ 2015.

**Banca examinadora**

Ava da Silva Carvalho Carneiro \_\_\_\_\_  
Mestre em Psicologia pela Universidade Federal da Bahia  
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia

Rita de Cassia Dias Pereira Alves \_\_\_\_\_  
Doutora em Educação pela Universidade Federal da Bahia  
Universidade Federal do Recôncavo Baiano

Sueli Barros da Ressurreição \_\_\_\_\_  
Doutora em Psicologia pela Universidade Federal da Bahia  
Universidade do Estado da Bahia

A Francisco, por despertar em mim o desejo de ser sempre melhor.

Aos meus pais, pelo amor e pelos valores que me sustentam.

## **AGRACEDIMENTOS**

Às minhas mães Iemanjá e Oxum, pela luz, pela força e pelo conforto. Que o banho em suas águas renove sempre minha fé e que minha fé seja a minha força para seguir em frente guiada pela sabedoria de minhas Yabás.

À Universidade Federal da Bahia, onde trabalho e estudo, por ser minha segunda casa e por ter me oportunizado emprego, qualificação e capacitação.

Ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Interdisciplinares Sobre a Universidade, pela proposta inovadora de promover o estudo da própria instituição universitária, incentivando a reflexão da história, dos objetivos e da função social da universidade, bem como estreitando a relação entre essa instituição e a sociedade. Agradeço também a todos os professores, funcionários e colegas que fizeram desse momento uma experiência de aprendizagem, respeito e colaboração.

Ao Observatório da Vida Estudantil e a todos os professores, pesquisadores e estudantes que o compõem por me permitirem fazer parte de um grupo de pesquisa que, embora seja grande e repleto de responsabilidades e tarefas, me acolheu com carinho, alegria e cuidado. Agradeço especialmente a Gabriel Santarém e a Letícia Vasconcelos pelo cuidado, rigor e competência na leitura do trabalho, ainda na fase de qualificação. Agradeço à professora Sônia Sampaio por conduzir um grupo tão diverso e, ao mesmo tempo, participativo e coeso, sempre atenciosa e preocupada com o crescimento pessoal e profissional de cada integrante do OVE.

Aos professores e orientadores Georgina Gonçalves dos Santos e José Aurivaldo Sacchetta Ramos Mendes pela dedicação e contribuição para a realização desse trabalho. Sem eles esse trabalho não se concluiria. Obrigada pelos ensinamentos, pelas críticas, pelo incentivo e pelo respeito às minhas posições. Obrigada por acreditarem nesse estudo e em mim.

À professora Dra. Rita de Cássia Dias Pereira Alves pelas críticas e sugestões durante o exame de qualificação que muito enriqueceram esse trabalho.

Aos meus amigos pelo suporte afetivo, pelo companheirismo e pela amizade durante toda a minha trajetória, em especial durante o mestrado. Obrigada por estarem ao meu lado no melhor momento da minha vida, com o nascimento de Francisco e toda a beleza que a maternidade proporciona. Obrigada pelos abraços, pelas noites compartilhadas, pelo conforto e pela força nos momentos mais difíceis. Obrigada por acreditarem na minha capacidade de concluir a dissertação quando eu já não tinha mais fôlego. Obrigada por dividirem todo o peso comigo e por me fazerem sorrir todos os dias. Obrigada, em especial, a Bethânia, Verena, Caio, Fernanda, Ianna, Bruno, Iasmin, Harumi e Cauiro. Vocês fizeram, como num trecho de Sabino, "da interrupção um caminho novo", fizeram "da queda um passo de dança, do medo uma escada, do sono uma ponte, da procura um encontro".

Por fim, agradeço à minha família, especialmente às mulheres da minha família materna.

Obrigada pelos valores, pela criação, pelo amor e por não me deixarem duvidar da minha capacidade de ser uma boa mãe e nem me deixarem desistir dos meus sonhos. Obrigada por me ensinarem a beleza, a leveza e a força de ser mulher.

[...] presos são quase todos pretos  
Ou quase pretos, ou quase brancos quase pretos de tão pobres  
E pobres são como podres e todos sabem como se tratam os pretos.

Caetano Veloso, 2003.



FARIA, Iolanda Pinto de. **O ingresso em instituições federais de ensino superior: um estudo interdisciplinar das cotas para discentes e docentes.** 110f. 2015. Dissertação (Mestrado em Estudos Interdisciplinares sobre a Universidade) – Instituto de Humanidades, Artes e Ciências, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2015.

## RESUMO

A política de cotas para ingresso em instituições federais de ensino superior se fundamenta na necessidade de democratizar o acesso a tais instituições. Ocorre que essa política sofreu mudanças quanto aos seus beneficiários, haja vista que surgiu com o caráter exclusivamente racial, com a instituição de cotas raciais para o ingresso de negros e índios na Universidade de Brasília (UnB) e, a partir da Lei n. 12.711/2012, passou a contemplar, também, os aspectos social e econômico. Essa modificação substancial tornou a discussão acerca das políticas de cotas ainda mais complexa. Dois anos depois, em 2014, a Lei n. 12.990 instituiu a reserva de vagas para negros e pardos em concursos públicos e acendeu a discussão sobre sua aplicação à carreira docente. Com isso, o processo de democratização das universidades federais brasileiras passa a ter duas frentes: uma quanto aos discentes e outra para contemplar os docentes. Estudo de caráter documental e bibliográfico, esse trabalho problematiza os aspectos sobre a constitucionalidade do sistema de cotas implantado nas universidades federais brasileiras pela Lei n. 12.990/2014 e pela Lei n. 12.711/2012 urdindo a direta relação delas com o processo de democratização do ensino superior no Brasil e o acesso de estudantes e professores negros, ameríndios e de origem popular a esse espaço. Com isso, avalia que tais leis estão em conformidade com o ordenamento jurídico e em consonância com a realidade socioeconômica brasileira, a partir da discussão acerca da função social da universidade e da caracterização da educação enquanto direito fundamental. Para obter resultados justos e efetivos, a política pública de reserva de vagas nas universidades federais deve abarcar a complexidade do cenário socioeconômico do país, com o objetivo de contemplar o combate às desigualdades sociais e econômicas, constitutivas da sociedade brasileira.

**Palavras-chave:** Ações afirmativas. Controle de constitucionalidade. Função social da universidade. Justiça social. Universidade pública. Reserva de cotas. Democratização.

## ABSTRACT

The quota policy for entry into federal institutions of higher education is based on the need to democratize access to such institutions. It turns out that this policy has suffered changes as its beneficiaries, given that arose with the exclusively racial character, with racial quotas for blacks and Indians joining the University of Brasilia (UNB) and, from the Law n. 12.711 / 2012, includes also the social and economic aspects. This substantial modification turned up more complex the discussion about quota policies. Two years later, in 2014, the law n. 12.990 establishing the reserve places for blacks and browns in public tenders and sparked discussion of its application to the teaching career. Thus, the process of democratization of Brazilian federal universities will have two fronts: one about the students and other to contemplate teachers. This is a bibliographic and documentary research that aims to criticize and illuminate aspects of constitutionality of the quota system implemented in Brazilian Federal Universities by law n. 12,990 / 2014 and law n. 12,711 / 2012 emerging the direct relationship of them with the democratization of higher education in Brazil and the access of black students and teachers, amerindian and people of popular origin to that space. With this, it evaluates whether these laws are in accordance with the law and in line with the Brazilian socio-economic reality, from the discussion about the social function of the university and the characterization of education as a fundamental right. For fair and effective results, the public policy reservation of vacancies in the federal universities should embrace the complexity of the socio-economic scenario of the country, in order to consider the fight against social and economic inequality, constitutive of Brazilian society.

**Keywords:** Affirmative Action. Judicial review. Social function of the university. Social justice. Public university. Reservation quotas. Democratization.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
Art.	Artigo
ENADE	Exame Nacional de Desempenho de Estudantes
FIES	Programa de Financiamento Estudantil
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
PNPIR	Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial
PROUNI	Programa Universidade Para Todos
REUNI	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SEPPIR	Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
STF	Supremo Tribunal Federal
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UnB	Universidade de Brasília

## SUMÁRIO

	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	13
<b>1</b>	<b>ADPF 186 E LEI N. 12.711/12: OS PRIMEIROS PASSOS RUMO À DEMOCRATIZAÇÃO DA UNIVERSIDADE BRASILEIRA</b> .....	18
1.1	ASPECTOS JURÍDICOS INTRODUTÓRIOS.....	21
1.1.1	<b>Controle concentrado: o sistema adotado no Brasil</b> .....	23
1.1.2	<b>O princípio da igualdade material e sua interpretação a partir do postulado da proporcionalidade</b> .....	26
1.2	ADPF 186: DA ARGUIÇÃO AO JULGAMENTO.....	32
1.2.1	<b>Estudo da petição inicial</b> .....	33
1.2.2	<b>Estudo da decisão</b> .....	35
1.3	LEI 12.711/12: A MUDANÇA DO PARADIGMA JURÍDICO DA POLÍTICA DE COTAS.....	38
<b>2</b>	<b>EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL E AÇÕES AFIRMATIVAS</b> .....	45
2.1	DIREITO À EDUCAÇÃO: DIREITO SOCIAL OU FUNDAMENTAL?....	46
2.2	AÇÕES AFIRMATIVAS NAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR.....	48
2.3	AÇÕES AFIRMATIVAS RACIAIS NO ENSINO SUPERIOR.....	52
2.3.1	<b>O argumento de miscigenação e o mito da democracia racial</b> .....	55
2.3.2	<b>Cotas raciais: o conceito de raça</b> .....	58
2.4	AS DIMENSÕES SOCIAIS E ECONÔMICAS DA POLÍTICA DE COTAS.....	61
2.5	A TEORIA DA COMPLEXIDADE E A POLÍTICA DE COTAS NAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR.....	66
2.6	O PAPEL DAS AÇÕES AFIRMATIVAS NA BUSCA PELA JUSTIÇA SOCIAL.....	70

<b>3</b>	<b>COTAS RACIAIS EM CONCURSO PÚBLICO: O INGRESSO NA CARREIRA DOCENTE.....</b>	<b>76</b>
3.1	LEI N. 12.990/2014: UMA ANÁLISE DA RESERVA DE VAGAS PARA NEGROS EM CONCURSOS PÚBLICOS.....	76
3.2	A INFLUÊNCIA DA LONGEVIDADE ESCOLAR NO MERCADO DE TRABALHO.....	79
3.3	A BUSCA POR UMA EDUCAÇÃO PLURAL.....	81
3.4	COTAS NO CONCURSO DOCENTE: UM ESTUDO DO ESTATUTO DA IGUALDADE RACIAL.....	83
3.5	O PORQUÊ DO CRITÉRIO RACIAL DAS COTAS PARA CONCURSO DOCENTE.....	85
3.6	ONDE ESTÁ O NEGRO NO MERCADO DE TRABALHO?.....	91
	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>98</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>100</b>
	<b>ANEXOS.....</b>	<b>106</b>

## INTRODUÇÃO

Em 29 de agosto de 2012, foi sancionada a Lei n. 12.711/12 (BRASIL, 2012), que estabeleceu a reserva de metade das vagas para ingresso em instituições federais de ensino superior para estudantes oriundos de escola pública, nestes incluídos pretos, pardos e ameríndios. Nessa lei, foram conjugados os critérios racial, social e econômico para a definição dos beneficiários dessa política. A Lei n. 12.711/12, entretanto, foi precedida de outros programas e medidas implantados por universidades brasileiras, no exercício de sua autonomia acadêmica. Destaca-se, nesse sentido, o Plano de Metas para a integração social, étnica e racial implantado na UnB e objeto de ampla discussão no Supremo Tribunal Federal (STF).

Este estudo propõe, primeiramente, comparar os dois instrumentos – o Plano de Metas e a Lei n. 12.711/12 – para atestar uma possível modificação substancial nos critérios adotados, o que reflete no perfil dos beneficiários das cotas e na discussão e argumentos sobre a matéria. Além dessa comparação, traz uma breve discussão acerca do direito à educação e sua natureza social e/ou fundamental, analisando, para isso, não apenas o texto da Constituição Federal, mas, também, a posição doutrinária e a essência desse direito.

Ademais, o presente trabalho também analisa a Lei n. 12.990/2014, que instituiu a reserva de vagas para negros em concursos públicos federais, destacando a sua aplicação nos concursos para a carreira docente de universidades federais. Essa análise se fundamenta no estudo do Estatuto da Igualdade Racial, na imposição constitucional da pluralidade de ideias na educação, bem como na direta relação entre a longevidade escolar e o sucesso no mercado de trabalho. Para isso, foram trazidos os dados do Mapa da População Negra no Mercado de Trabalho, que faz uma radiografia da situação da população negra no mercado de trabalho nas regiões metropolitanas de São Paulo, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Porto Alegre e Distrito Federal.

Esse trabalho ressalta, além da importância da instituição das cotas para o acesso discente à universidade em concomitância com a reserva de vagas no concurso docente, as diferenças entre essas duas ações afirmativas. Desse modo, embora defenda a junção dos critérios raciais, sociais e econômicos para a reserva de vagas para o ingresso de discentes em instituições federais de ensino público,

salienta que as cotas para o concurso docente possuem natureza diversa e devem priorizar o critério racial.

Por fim, no bojo desse trabalho são analisados conceitos importantes como os de princípio da igualdade, igualdade material, postulado da proporcionalidade, função social da universidade, democracia, pluralidade de ideias e justiça social, que subsidiarão o uso das políticas públicas de ações afirmativas como instrumento do Poder Público em face das desigualdades sociais. Nesse diapasão, o trabalho ressaltou a necessidade de aplicação das políticas universalistas em conjunto com as ações afirmativas para melhor eficácia de ambas no processo de democratização do ensino superior brasileiro, mormente o público.

Tema complexo e polêmico, para compreender e opinar sobre implementação da política de reserva de vagas para ingresso em instituições públicas de ensino superior no Brasil, essa dissertação vai se apoiar em uma perspectiva interdisciplinar. Com o objetivo de contemplar aspectos sociológicos e jurídicos que sustentem a nossa argumentação, essa dissertação está segmentada em três seções que tratam, nessa ordem, das análises da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 186 e da Lei n. 12.711/2012, das ações afirmativas na educação superior brasileira e, por fim, das cotas raciais para o ingresso na carreira docente de universidades federais.

A primeira seção da dissertação apresentará noções de Direito Constitucional, como a de controle de constitucionalidade, princípios e postulados. Apresentará, também, um estudo da petição inicial e do voto do Ministro Relator na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF 186), que julgou a política de cotas raciais implantada na UnB para o acesso de discentes ao ensino superior. Por fim, essa seção traz uma análise da Lei n. 12.711/2012, uma das fontes documentais do estudo, e de sua importância enquanto novo paradigma jurídico para a política de cotas que contemplam os estudantes oriundos de escolas públicas

A segunda seção discutirá a educação superior no Brasil e a relevância das políticas públicas de ações afirmativas. Para isso, será analisado o direito à educação a partir do questionamento acerca de seu caráter social ou fundamental, bem como o papel das ações afirmativas no processo de democratização das instituições federais de ensino superior e na busca pela justiça social. Outrossim, será estudada a implementação das cotas para ingresso no ensino superior a partir

dos conceitos de raça, pobreza e (des)igualdade social e à luz da Teoria da Complexidade.

Nesse sentido, a reserva de vagas para o ingresso nas universidades federais será discutida a partir da concepção de que vivemos em um contexto social complexo. Desse modo, a análise dessa complexidade requer uma abordagem interdisciplinar, que melhor contemple a diversidade da realidade social brasileira. Quanto às medidas que almejem interferir nessa realidade para modificá-la e torná-la mais justa, elas precisam ser capazes de contemplar os contextos histórico, econômico e social dos sujeitos, respeitando, também, a individualidade deles (MORIN; LE MOIGNE, 2000).

A terceira e última seção da dissertação abordará as cotas raciais em concursos públicos, com ênfase à carreira docente de universidades federais. Nessa seção será analisada a Lei n. 12.990/2014 que instituiu a reserva, para os negros e pardos, de vinte por cento das vagas oferecidas em concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das empresas públicas, das sociedades de economia mista controladas pela União, das fundações públicas e das autarquias quando o número total for igual ou maior do que três. Ademais, nessa parte da dissertação será relacionada a longevidade escolar com a maior oportunidade no mercado de trabalho, sendo analisada a atuação/localização do negro no mercado de trabalho brasileiro. Por fim, serão analisados o Estatuto da Igualdade Racial e a escolha do critério racial como o único aspecto a ser considerado nas cotas para concurso docente.

Metodologicamente, esse trabalho toma como perspectiva o tratamento da revisão de bibliografia e das fontes documentais mencionadas. É pesquisa bibliográfica, "[...] desenvolvida com base em material já elaborado, construído principalmente de livros e artigos científicos [...]" (GIL, 2002, p. 44) e documental, pois se vale de fontes primárias, que ainda não receberam tratamento analítico (GIL, 2002), como, por exemplo, as peças que compuseram a ADPF 186, redação da Constituição Federal, o Estatuto da Igualdade Racial, a Lei n. 12.711/2012, a Lei n. 12.990/2014 e outras normas relevantes à pesquisa.

Quanto à Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 186, a pretensão inicial deste trabalho era analisar, além da peça inicial, da decisão liminar e do voto do Ministro Relator, os outros nove votos que compuseram a decisão do



Supremo Tribunal Federal. Entretanto, embora tenham sido feitas diversas tentativas de contato com o STF por meio de correio eletrônico e pelo sítio do Tribunal na página de acesso à informação, não tivemos acesso ao conteúdo dos votos que não estavam digitalizados na página de acompanhamento da ação constitucional supracitada. Desse modo, a decisão do STF foi analisada a partir do voto do Ministro Ricardo Lewandowski. Essa opção, entretanto, não acarreta prejuízos que comprometam o estudo, mormente por ter sido uma decisão unânime na qual os outros nove votos acompanharam o do Ministro Relator.

Outrossim, para melhor abarcar a complexidade do tema, tanto a revisão de bibliografia quanto a análise das fontes documentais são realizadas a partir de uma perspectiva interdisciplinar, sem afastar os diplomas legais aqui estudados do seu contexto histórico e social.

Mais radicalmente, os próprios desenvolvimentos do século XX e da nossa era planetária fizeram com que nos defrontássemos cada vez mais amiúde e, de modo inelutável, com os desafios da complexidade. Nossa formação escolar e, mais ainda, a universitária nos ensina a separar os objetos do seu contexto, as disciplinas umas das outras para não ter que relacioná-las. Essa separação e fragmentação das disciplinas é incapaz de captar "o que está tecido em conjunto", isto é, o complexo, segundo o sentido original do termo (MORIN, 2007, p. 18)

O que se propõe, portanto, é uma reflexão sobre o modo como a desigualdade social brasileira é refletida na universidade e como a formação desses jovens tem reflexos no mercado de trabalho. Cria-se um círculo vicioso de alta complexidade cujo entendimento não está apenas na esfera do Direito, da Sociologia ou da História. Não é possível, portanto, compreender a realidade do ensino superior brasileiro, tampouco discutir as ações afirmativas que instituem cotas a partir de um pensamento fragmentado em disciplinas ou do reducionismo que simplifique as diversas facetas da discriminação e da desigualdade no Brasil.

A tradição do pensamento que forma o ideário das escolas elementares ordena que se reduza o complexo ao simples, que se separe o que está ligado, que se unifique o que é múltiplo, que se elimine tudo aquilo que traz desordens ou contradições para nosso entendimento. O pensamento que fragmenta e isola permite a especialistas e *experts* terem grandes desempenhos em seus compartimentos e, assim, cooperar eficazmente nos setores não complexos do conhecimento, especialmente aqueles concernentes ao funcionamento das máquinas artificiais. A lógica a que obedecem projeta sobre a sociedade e as relações humanas, as restrições que os mecanismos inumanos da máquina artificial com sua visão determinista, mecanicista, quantitativa, formalista, que ignora, oculta e dissolve tudo o que é subjetivo, afetivo, livre e criador [...]. A inteligência que só sabe separar reduz o caráter complexo do mundo a fragmentos

desunidos, fraciona os problemas e unidimensionaliza o multidimensional. É uma inteligência cada vez mais míope, daltônica e vesga; termina a maior parte das vezes por ser cega, porque destrói todas as possibilidades de compreensão e reflexão, eliminando na raiz as possibilidades de um juízo crítico e também as oportunidades de um juízo corretivo ou de uma visão a longo (MORIN, 2007, p. 18-19).

Desse modo, com uma abordagem interdisciplinar e a partir da revisão de bibliografia e da análise dos documentos, o estudo debate e analisa a natureza jurídica do direito à educação, se social e/ou fundamental. Discute, também, o papel do Estado na adoção de políticas públicas com o fito de minimizar as desigualdades brasileiras, bem como a relevância das políticas universalistas e das ações afirmativas, que visam um tratamento desigual àqueles que não estão em situações de igualdade. Nesse sentido, são traçados os objetivos de ambas as políticas públicas, diferenciando-as e salientando a função de cada uma delas na busca pela justiça social e no processo de democratização do ensino superior brasileiro, seja quanto ao ingresso de discentes, seja no tocante ao concurso docente.

## **1 ADFP 186 E LEI N. 12.711/12: OS PRIMEIROS PASSOS RUMO À DEMOCRATIZAÇÃO DA UNIVERSIDADE BRASILEIRA**

A Universidade é a instituição na qual, por excelência, é promovido o imperativo constitucional da educação, mormente no tocante ao ensino superior público. Era preciso, porém, torná-la acessível às minorias: democratizá-la. Ora, para isso, necessário se faz compreender que democracia não é uma premissa majoritária, isto é, não é sinônimo de vontade da maioria. Desse modo, o seu conceito não é meramente formal, mas, sobretudo, substancial, abarcando a fruição de direitos básicos por todos os cidadãos, inclusive pelas minorias. Assim, democratizar uma instituição consolidada como a universidade não é tarefa fácil e pressupõe a ruptura de valores e práticas já consolidados no ambiente acadêmico. É imprescindível a compreensão de que a sociedade não é um todo uno e indivisível, sendo o conflito constitutivo do conceito de democracia.

O totalitarismo emerge da democracia negando o conflito e a natureza indeterminada da sociedade. Desta forma, apresenta a sociedade simplesmente regida por uma ficção de unidade e harmonia; por esta ficção, lei, poder e saber se constituem instâncias indiferenciadas que permitem construir a imagem de uma "boa sociedade", de um "bom governo" e da "comunidade ideal" (WARAT, 1997, p. 108).

Nesse sentido, os conceitos formais de democracia e de equidade, ou seja, aqueles que se fundamentam em noções quantitativas e de maioria, servem à manutenção do poder estabelecido como fortes instrumentos. Assim, podemos afirmar que esses conceitos formais, paradoxalmente, asseguram o totalitarismo e a desigualdade, uma vez que tendem a ratificar a estrutura na qual se esteia a sociedade. No campo da educação não é diferente, conforme analisa Bourdieu (2011):

[...] se considerarmos seriamente as desigualdades socialmente condicionadas diante da escola e da cultura, somos obrigados a concluir que a equidade formal à qual obedece todo o sistema escolar é injusta de fato, e que, em toda sociedade onde se proclamam ideais democráticos, ela protege melhor os privilégios do que a transmissão aberta dos privilégios (BOURDIEU, 2011, p. 53).

Manter os privilégios é, certamente, a motivação maior dos avessos a mudanças estruturais nos pilares de poder da sociedade, como a política e a

educação. Para isso, o argumento muito utilizado e de retórica convincente é a unidade, a indivisibilidade desse grupo de seres humanos que se igualariam, de modo absoluto, pela simples condição de pessoa. É com argumentos próximos a esse que a professora da Universidade Federal do Rio de Janeiro e colunista do sítio "globo.com", Yvonne Maggie (2008, p. 902-903), afirma que estamos na "contramão da história" quando propomos leis com recortes raciais. Para ela, essas leis dividirão os cidadãos brasileiros em brancos e negros e criarão uma divisão racial como a que existia nos Estados Unidos da América antes do presidente Barack Obama. Ocorre que, para Queiroz e Santos (2006), as cotas não implantam o racismo, que já está enraizado na universidade há muito tempo. Segundo esses autores, "[...] existe um racismo vigente para privilegiar o ingresso à universidade pública dos jovens herdeiros das camadas médias e altas da sociedade, predominantemente brancas [...]" (QUEIROZ; SANTOS, 2006, p. 724).

Desse modo, o que objetiva a reserva de vagas para o ingresso de estudantes negros ao ensino superior é viabilizar o acesso desses sujeitos a um espaço privilegiado de educação, formação e poder que até então era inacessível. Para Munanga (2012, p. 59), "[...] não se pode desconhecer que o mundo negro no seu conjunto vive uma situação específica, sofrendo discriminação baseada na cor [...]". Ainda segundo o autor (MUNANGA, 2012, p. 59), essa discriminação peculiar que atinge os negros deve ser combatida por "dispositivos particulares", também específicos.

Ao contrário do que afirma Maggie, no Brasil, a divisão entre negros e brancos - assim como a divisão entre pobres e ricos - não se constitui a partir de políticas públicas que contemplem a desigualdade social do Brasil, como a Lei 12.711/2012. A contribuição desses instrumentos é, ao contrário, a de desvelar uma realidade desigual que sempre existiu e que foi, convenientemente, maquiada pelo mito da democracia racial, do qual trataremos na próxima seção. Houve inegável e histórico esforço da elite brasileira para criar e manter o mito que caracteriza o povo brasileiro como um conglomerado mestiço e carismático de indivíduos.

É a imagem de povo Uno, ou do povo unido e indivisível. Parece-me que a crise estrutural da democracia se passa, sobretudo porque ela carrega em seu seio representações fictícias de unidade entre a lei, o poder e o saber; representações unitárias sobre o social e o político que são atualizadas de fato pelo totalitarismo. Por esse motivo, a "crise da democracia" deve ser encontrada a partir da recuperação totalitária de suas crenças mestras. Em

outras palavras, não se pode compreender a crise da democracia como uma forma de sociedade, sem fazer uma profunda interrogação sobre o totalitarismo, sem nos preocuparmos em dismantelar a lógica de sistema totalitário, ali onde ela é exercida plenamente, ou seja, no interior das instituições sociais de nossa cultura, nas instituições onde se mantêm a organização alienada da lei, o saber e o poder (WARAT, 1997, p. 108-109).

Em consonância com o pensamento de Warat (1997), podemos afirmar que a universidade é uma das instituições nas quais, historicamente, se mantêm a lógica do sistema totalitário. Ocorre que ela, enquanto instituição que formará as próximas gerações de profissionais, cidadãos e sujeitos, tem o dever de auxiliar na promoção da cidadania e da dignidade da pessoa humana, fundamentos previstos na Constituição Federal. Deve ser, ao contrário de uma instituição totalitária, uma instituição democrática que fomente e promova a democracia e a justiça social em outras esferas de poder.

Nessa linha de raciocínio, Almeida Filho (2007, p. 93) traz a reflexão do então Ministro da Educação, Cristóvam Buarque, que, em 2003, afirmou: “[...] a universidade pública precisa colaborar no resgate da imensa dívida social e histórica da sociedade brasileira.” Cabe à universidade pública, assim, obedecer aos princípios da igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, da gestão democrática do ensino público e da consideração com a diversidade étnico-racial (BRASIL, 1996). A universidade deve ser um instrumento de transformação social e, para cumprir o seu compromisso social, a universidade deve abrir-se às minorias.

A reparação pela via da educação é uma obrigação social de toda instituição de ensino superior que mereça o nome de universidade. A natureza pública da instituição universitária federal, topo do sistema de educação pública, portanto, justifica priorizar – e não privilegiar – alunos de escolas públicas que conseguem atingir níveis de formação que os capacitam a prosseguir para o ensino superior (ALMEIDA FILHO, 2007, p. 103-104).

Assim, quando tratamos da necessidade de que o espaço universitário passe por um processo de democratização, não nos limitamos ao debate das questões das denominadas minorias sociais, posto que compreendemos que uma política educacional de equidade ampla beneficia e alcança a sociedade como um todo. Ao assegurar o direito à educação para todos, a Constituição Federal impôs que o ensino deve ser democratizado, sendo inconstitucional a manutenção do seu acesso

para uma parcela privilegiada de cidadãos que, historicamente, se beneficiou com a ideia da igualdade meramente formal e com o mito democracia racial.

Nesse diapasão, a discussão acerca da Lei n. 12.711/2012, que instituiu a política de cotas para ingresso nas universidades federais, e de sua (in)compatibilidade com a Constituição Federal não prescinde da compreensão introdutória de alguns aspectos constitucionais. Dentre esses, destacam-se o controle de constitucionalidade e alguns conceitos que lhe são fundamentais, bem como a noção de igualdade e de proporcionalidade.

### 1.1 ASPECTOS JURÍDICOS INTRODUTÓRIOS

Haja vista que o Estado democrático de direito, no qual o Estado brasileiro se sustenta, parte da ideia do direito como mecanismo de coesão social, a ordem constitucional é o paradigma de como os atos da vida pública e privada devem ser procedidos. A Constituição Federal enuncia ordens democraticamente propostas pela sociedade para a gerência do Estado pelos governantes. Assim, devido à posição ocupada pela Constituição no ordenamento jurídico, os valores e princípios nela previstos orientam o estudo sócio-jurídico da política de cotas para ingresso em instituições federais de ensino superior.

A Constituição Federal de 1988 possui supremacia material e formal<sup>1</sup> em relação ao ordenamento jurídico brasileiro e todas as normas infraconstitucionais devem estar afinadas ao seu conteúdo. Ela ocupa, portanto, local de destaque, devendo ser observada desde a elaboração das leis até a interpretação dessas pelo Poder Judiciário. Por isso, embora as leis gozem da presunção de serem constitucionais, faz-se necessário que haja mecanismo de avaliação e garantia da obediência das leis, ações e omissões do Poder Público à Constituição. Esse mecanismo é o controle de constitucionalidade.

Segundo Lenza (2010, p. 195), a ideia de controle pressupõe um escalonamento normativo e a Constituição, sendo norma de validade para os demais atos normativos do sistema, ocupa um grau máximo nesta escala. A

---

<sup>1</sup> A supremacia material da Constituição é a supremacia de seu conteúdo, que trata de Direitos Fundamentais, Estrutura do Estado e Organização dos Poderes. A formal, por sua vez, deriva da sua rigidez, pois a Constituição Federal exige processo mais solene e complexo para a alteração de seus dispositivos.

declaração de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade, portanto, tem como parâmetro – ou norma de referência – a Constituição e, como objeto, ato, norma ou omissão do Poder Público. Por meio desse controle, a (in)constitucionalidade de determinado ato ou lei é analisada<sup>2</sup>.

Nesse contexto, o controle de constitucionalidade é o instrumento utilizado pelo Poder Público, geralmente o Poder Judiciário, para conter quaisquer desobediências às normas constitucionais. Fundamenta-se na supremacia da Constituição Federal, que exige como consequência que todo ordenamento jurídico esteja em consonância com os seus princípios e valores. O controle de constitucionalidade é, portanto, instrumento importante no equilíbrio entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

A divisão desses poderes e delimitação de suas funções, como proposto pelo Barão de Montesquieu, em "O espírito das leis"<sup>3</sup>, deve ser mantida de forma harmônica e independente, evitando a concentração de poderes em um só órgão. Para Araújo e Nunes Júnior (2004, p. 279), tal harmonia, característica do sistema de "freios e contrapesos", não deve, entretanto, comprometer a independência e a autonomia dos órgãos do Estado, garantidas no texto constitucional.

Além de manter a harmonia entre os Poderes do Estado, o controle de constitucionalidade tem a direta e indispensável função de impedir que o Poder Público viole, omissiva ou comissivamente, os preceitos constitucionais. De forma oblíqua, portanto, esse controle protege os cidadãos, assegurando-lhes os direitos constitucionalmente previstos.

[...] nem a divisão de funções entre os órgãos do poder nem sua independência são absolutas. Há interferências, que visam ao estabelecimento de um sistema de freios e contrapesos, à busca do equilíbrio necessário à realização do bem da coletividade e indispensável

---

<sup>2</sup> Há exceções desse controle no texto constitucional, a exemplo do não cabimento de controle de constitucionalidade de atos dos particulares, haja vista que "[...] os conceitos de constitucionalidade ou inconstitucionalidade não abrangem, tradicionalmente, toda conformidade ou desconformidade com a Constituição, referindo-se, propriamente, a atos ou omissões dos Poderes Públicos" (MENDES; BRANCO, 2012, p. 1424-1425), bem como do caráter não normativo do preâmbulo da Constituição Federal, que deve ser utilizado como critério de interpretação, não servindo como norma de referência para aferição de constitucionalidade. Embora não seja posicionamento incontroverso, esse é o nosso entendimento em consonância com a decisão do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2.076, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 15-8-2002, Plenário, DJ de 8-8-2003.

<sup>3</sup> "Tout serait perdu si le même homme, ou le même corps des principaux, ou de nobles, ou du peuple, exerçaient ces trois pouvoirs: celui de faire des lois, celui d'exécuter les résolutions publiques, et celui de juger les crimes ou les différends des particuliers" (MONTESQUIEU, 1875).

para evitar o arbítrio e o desmando de um em detrimento do outro e especialmente dos governados (SILVA, 2005, p. 110).

Para que esse sistema funcione, todos os Poderes devem proteger os princípios constitucionais, bem como frear qualquer avanço autoritário sobre tais valores. Diante disso, não raras vezes os atos do Poder Público têm sua constitucionalidade questionada por meio de ações constitucionais, mormente quando almejam mudanças substanciais e/ou controversas<sup>4</sup>.

### **1.1.1 Controle concentrado: o sistema adotado no Brasil**

Para compreender o questionamento da obediência da política de cotas nas universidades públicas aos valores constitucionais, é indispensável ter a noção prévia de alguns aspectos do controle de constitucionalidade. Quanto ao aspecto temporal, o controle de constitucionalidade pode ser preventivo ou repressivo. Será preventivo, como o próprio nome sugere, o controle realizado antes da violação ao preceito constitucional, ao passo que será repressivo o controle posterior à violação constitucional. No Brasil, entretanto, o controle realizado por órgão do Poder Judiciário é, habitualmente<sup>5</sup>, repressivo.

O controle judicial repressivo, por sua vez, quanto à competência jurisdicional, é misto, posto que poderá ser difuso ou concentrado. O controle difuso de constitucionalidade pode ser exercido por qualquer órgão do Poder Judiciário, juiz ou Tribunal, dentro da sua competência. Isso é, qualquer juiz, durante a análise de um caso concreto, pode no bojo do processo declarar, por exemplo, que uma determinada lei é inconstitucional.

O controle concentrado, contudo, só pode ser realizado por um órgão que, no tocante ao descumprimento de preceitos da Constituição Federal<sup>6</sup>, é o Supremo Tribunal Federal. O controle judicial misto, portanto, é a previsão, no sistema jurídico brasileiro, dessas duas modalidades, conforme assevera Mendes e Branco (2012)

---

<sup>4</sup> Com o Plano de Metas implementado na UnB para o ingresso de negros e ameríndios em universidades públicas, conforme veremos adiante, não foi diferente.

<sup>5</sup> "No sistema brasileiro, admite-se o controle judicial preventivo, nos casos de mandado de segurança impetrado por parlamentar com objetivo de impedir a tramitação de projeto de ementa constitucional lesiva às cláusulas pétreas (CF, art. 60, §4º)" (MENDES; BRANCO, 2012, p. 1426-1427).

<sup>6</sup> Se o parâmetro for uma Constituição Estadual, ou seja, se lei estadual contrariar norma prevista na Constituição do estado, a competência será do Tribunal de Justiça do respectivo estado.



[...] o controle misto de constitucionalidade congrega os dois sistemas de controle, o de perfil difuso e o de perfil concentrado. Em geral, nos modelos mistos defere-se aos órgãos ordinários do Poder Judiciário a prerrogativa de afastar a aplicação da lei nas ações e processos judiciais, mas se reconhece a determinado órgão de cúpula - Tribunal Supremo ou Corte Constitucional - a competência para proferir decisões em determinadas ações de perfil abstrato ou concentrado (MENDES; BRANCO, 2012, p. 1429).

O controle de constitucionalidade no Brasil, difuso ou concentrado, almeja a proteção dos preceitos constitucionais. No tocante às ações afirmativas que instituem cotas nas universidades públicas, é o princípio da igualdade, em toda a sua complexidade, que protagoniza o debate constitucional acerca do tema, tanto no ambiente acadêmico, quanto na sociedade e no Poder Judiciário. O que se discute, fundamentalmente e dentre outros aspectos, é se essa medida do Poder Público afronta ou se coaduna com o princípio da igualdade.

Vale ressaltar, porém, que o conceito de igualdade não é uno. Para Gomes (2007, p. 51), o princípio da igualdade foi resignificado, deixando de ser, tão somente, o princípio de igualdade formal perante a lei, migrando para o *status* de objetivo constitucional. O princípio da igualdade passa, desse modo, a contemplar seu aspecto substancial, cumprindo ao intérprete constitucional utilizá-lo com o fito de minimizar as desigualdades sociais. Para isso, o hermeneuta dispõe de diversos instrumentos, dos quais destacamos as ações afirmativas, como a que implantou as cotas em instituições públicas de ensino superior.

Entretanto, o entendimento de que o princípio da igualdade deve ser compreendido a partir, também, da sua dimensão material não é unânime, conforme assevera Maggie (2008):

Quero finalizar este ensaio dizendo não às políticas de cotas raciais nas universidades, como propõe o PL73/1999, quero na vida de cada cidadão o que prega o projeto do Estatuto da Igualdade Racial porque essas políticas, em nome de um princípio de realidade, pisam na realidade dos princípios e entre eles o mais importante, o princípio da igualdade e da justiça (MAGGIE, 2008, p. 910-911).

Nesse trecho fica evidenciado que a autora adota o conceito meramente formal do princípio da igualdade como absoluto. Desse modo, cria um princípio inferior, menos importante, ao qual dá o nome de princípio da realidade, que, ao nosso ver, nada mais é do que a aplicação do princípio da igualdade na sua dimensão substancial, a partir da análise de uma situação real de desigualdade

flagrante. Como bem asseverou Silva Filho (2014, p. 202), é característica das ações afirmativas a reparação de uma "verdadeira igualdade" que, segundo o autor, não são materializadas apenas nas leis ou, de modo mais genérico, no ordenamento jurídico. Para ele,

As ações afirmativas podem ser implementadas pelo Estado ou pela sociedade civil. No Estado, o Poder Executivo pode ser o proponente e o implementador, através [sic] de políticas públicas e da proposição de leis, mas o Poder Judiciário, provocado pelo Ministério Público ou pelos cidadãos, pode ter decisões judiciais que sejam ações afirmativas, e o Poder Legislativo também pode ser o responsável por essas medidas. Na sociedade civil, as empresas podem ter ações de admissão, contratação, promoção, qualificação profissional e composição de seus quadros diretivos baseados nas ações afirmativas, sem necessariamente serem compelidas a isso por lei (SILVA FILHO, 2014, p. 202).

Portanto, a implementação de ações afirmativas é uma demanda da sociedade no combate às desigualdades instituídas no país. Essas ações podem e devem ser estimuladas e realizadas pelos três Poderes Públicos, pelas instituições e pela sociedade civil. Assim, ao contrário do que afirmou Maggie (2008), a aplicação do princípio da igualdade por meio da promoção de ações afirmativas pelo Poder Público não só não "pisa" nos consagrados princípios da igualdade e da justiça como, em verdade, os concretiza, como veremos adiante.

### 1.1.2 O Princípio da Igualdade Material e sua interpretação a partir do postulado da proporcionalidade

Ao estabelecer a igualdade de todos perante a lei, a Constituição Federal não define que a lei não possa criar elementos discriminadores em determinadas situações. Contudo, deve-se observar se tais elementos estão em consonância com o que preconiza a Constituição Federal. Isto é, a discriminação deve proteger, de modo adequado, razoável e proporcional, um valor constitucional. Por isso, entendemos que

A regra da igualdade não consiste senão em quinhoar desigualmente aos desiguais, na medida em que se desiguam. Nesta desigualdade social, proporcionada à desigualdade natural, é que se acha a verdadeira lei da igualdade. [...] Tratar com desigualdade a iguais, ou a desiguais com igualdade, seria desigualdade flagrante, e não igualdade real. Os apetites humanos conceberam inverter a norma universal da criação, pretendendo, não dar a cada um, na razão do que vale, mas atribuir o mesmo a todos, como se todos se equivalessem (BARBOSA, 1999, p. 26).

Para melhor compreender a relevância da atuação estatal na minimização das desigualdades, é necessário entender as duas acepções do princípio da igualdade: a formal e a material<sup>7</sup>. A igualdade formal deve ser compreendida como a igualdade civil de todos perante a lei. Isso é, todos estamos submetidos ao ordenamento jurídico do Brasil. A igualdade material, por sua vez, consiste no tratamento igualitário àqueles que se assemelham e, também, no tratamento diferenciado aos indivíduos que estão em categorias diversas. O princípio da igualdade material tem, pois, a finalidade de conduzir os intérpretes constitucionais à consagração do Estado Social<sup>8</sup>, pois, com o tratamento desigual àqueles que estão em situações distintas, o que se pretende é minorar as desigualdades e fazer com que os indivíduos, embora diferentes, possuam as mesmas oportunidades. Podemos afirmar, pois, que o princípio da igualdade material possibilita a criação de uma sociedade justa, que é um dos objetivos da Carta Magna.

Assim, passa a haver não mais um princípio da igualdade, mas dois princípios distintos e complementares. Já não é suficiente que os cidadãos sejam iguais

---

<sup>7</sup> Além do art. 5º da Constituição de 1988, que consagra a igualdade formal de todos perante a lei, o texto constitucional consagra a igualdade material, como, por exemplo, no art. 3º, III e nas normas que asseguram os direitos sociais.

<sup>8</sup> "[...] no Estado Social ativo, efetivador dos direitos humanos, imagina-se uma igualdade mais real perante os bens da vida, diversa daquela apenas formalizada perante a lei." (LENZA, 2010, p. 751).

perante a lei, é necessário que a lei contemple a desigualdade dos cidadãos e promova tratamento desigual e, concomitantemente, isonômico, na tentativa de promoção da justiça social. Nesse contexto, a análise completa desse princípio e, de modo geral, dos princípios constitucionais, se esteia no saber jurídico, e, também, em outras áreas das chamadas ciências humanas, como a Sociologia.

A igualdade dos cidadãos perante a lei passou a ser confrontada com a desigualdade da lei perante os cidadãos, uma confrontação que em breve se transformou num vasto campo de análise sociológica e de inovação social centrado na questão do acesso diferencial ao direito e à justiça por parte das diferentes classes e estratos sociais (SANTOS, 1997, p. 144).

Com isso, na perseguição dos objetivos fundamentais elencados na Constituição Federal, é preciso implantar políticas públicas, sobretudo aquelas voltadas para a democratização do acesso ao ensino superior público, que ofereçam tratamento diferenciado àqueles que são desiguais. Essas políticas, para serem eficazes, devem, por sua vez, ser complexas, abarcando os aspectos jurídicos, sociais e históricos que revestem a construção e a manutenção da universidade pública brasileira como um instituição a serviço das elites.

Em artigo em que apresenta um panorama do desenvolvimento das políticas de cotas no Brasil, Moehlecke (2002, p. 208) ressalta que o princípio da igualdade, embora esteja previsto desde a Constituição do Império, em 1824, tem sido reinterpretado ao longo dos anos. Isso se dá porque a Constituição se dirige à sociedade, devendo os dispositivos constitucionais serem interpretados a partir da sua função social. Cumprindo ao hermenêutica jurídico, assim, o exercício de manter os institutos constitucionais em consonância com as demandas sociais e com as finalidades precípuas da Constituição Federal.

Entretanto, é preciso salientar que a aplicação dessa concepção de igualdades formal e material consagrada por Barbosa (1999) à realidade das instituições brasileiras de ensino superior não é unânime. Em texto no qual critica a política de cotas para ingresso em universidades, Maggie (2008, p. 905) afirma que

Tratar desigualmente os desiguais é um método aplicado, com justiça, em campos como o sistema tributário, por meio da tributação progressiva, e nas políticas sociais de transferência de renda. Invocá-lo para sustentar leis raciais é perigoso porque pobres deixam a pobreza, mas depois de estabelecidas "raças" distintas com direitos desiguais como fazer para extirpá-las da vida social? É por isso que muitos países que aplicaram leis raciais, inicialmente temporárias, acabaram perpetuando-as e, em muitos casos, incluindo-as nas suas constituições com graves prejuízos para a

eqüidade [sic] e a justiça, gerando muito mais dor do que alívio (MAGGIE, 2008, p. 905).

Compreendida a crítica de Maggie, é imperioso destacar que, inobstante brancos não se tornarem negros e negros não se tornarem brancos, a instituição de políticas públicas que visem minimizar as diferenças de oportunidade e a desigualdade de tratamento entre eles é fundamental. O objetivo da política de cotas raciais para ingresso em instituições federais de ensino superior é que esses grupos, embora não deixem de possuir peculiaridades inerentes às suas condições sociais, econômicas, históricas ou psicológicas, possam compartilhar realidades parecidas e que a ambos seja oportunizada a entrada em espaços privilegiados, como o é a universidade pública. Desse modo, a possibilidade de perpetuação dessas políticas não nos parece ser um problema, uma vez que elas são devidas enquanto durarem as desigualdades no Brasil. Isso faz com que o momento no qual haja necessidade de extirpar a política de cotas seja o momento histórico ainda mais desejado por aqueles que a pensaram e a defenderam do que para seus opositores.

De imediato, é preciso que a educação superior brasileira seja mais democrática, capaz, portanto, de "criar oportunidades de mobilidade social para alunos trabalhadores, de baixa renda, pretos, pardos, indígenas e filhos de pai sem escolaridade, ampliando drasticamente as energias criativas da nação" (RISTOFF, 2013, p. 3). Para isso, a política de cotas – ou qualquer outra política pública com esse fito – deve ser, além de justa, proporcional.

Nesse sentido, para Mello (2013, p. 10) não é bastante relembrar Aristóteles para quem igualdade é o tratamento igual aos iguais e desigual para os desiguais. Segundo o autor, para que seja cumprido o princípio da igualdade, o tratamento desigual deve ser proporcional às diferenças. Deve-se definir quem são os iguais, quem são os desiguais e, sobretudo, qual é a medida da desigualdade. Somente a partir dessas três noções é possível pensar e instituir um tratamento desigual que seja verdadeiramente justo.

A nosso ver, o debate acerca das ações afirmativas que estabelecem reservas de vagas, sejam elas raciais, sociais ou econômicas, se esteia no questionamento se as cotas são proporcionais às desigualdades e, com isso, se são justas e cumprem a função social. A proporcionalidade, na moderna classificação de espécies normativas, é postulado normativo, terceira modalidade, diversa das regras e dos princípios. Os postulados diferenciam-se das demais normas jurídicas porque

estabelecem os procedimentos de aplicação de outras normas. São utilizados como instrumento para interpretar outra norma, seja ela princípio ou regra.

Os postulados normativos se diferenciam das regras jurídicas, pois os postulados não estruturam comportamentos a serem realizados.

Os postulados normativos importam na ordenação e a relação entre vários elementos (meio e fim, critério e medida, regra geral e caso individual), e não um mero exame de correspondência entre a hipótese normativa e os elementos (ÁVILA, 2005, p. 90).

Diferenciam-se, também, dos princípios. Enquanto esses acarretam em prescrições indiretas para a promoção de um fim ideal, aqueles consagram a estruturação aplicativa dos princípios. Ora, os postulados elucidam como deve ser feita a aplicação das normas. Não possuem natureza material, mas instrumental.

Os postulados normativos são entendidos como condições de possibilidade do conhecimento do fenômeno jurídico. Eles, também por isso, não oferecem argumentos substanciais para fundamentar uma decisão (ÁVILA, 2007, p. 5).

Assim, o chamado “princípio da proporcionalidade” é estruturalmente denominado, sob a classificação tricotômica de normas jurídicas, como postulado normativo e sua aplicação tem de proceder a uma tripla e sucessiva análise fundamental que consiste nos critérios de adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito, respectivamente.

A adequação é uma relação entre meio e fim. Nesse primeiro plano, averigua-se se “[...] as medidas interventivas adotadas são aptas a atingir os objetivos pretendidos [...]” (MENDES; COELHO; BRANCO, 2000, p. 244). O meio utilizado deve ser apto a alcançar ou promover o fim pretendido. A necessidade é também denominada de exigibilidade ou princípio da menor ingerência possível e corresponde à constatação da inexistência de outros meios disponíveis e menos restritivos para a consecução do fim almejado. Desse modo, dentre os vários meios existentes, e que promovam igualmente um determinado fim, deve-se optar pelo menos gravoso possível. Por fim, a proporcionalidade em sentido estrito relaciona-se com a avaliação das benesses emergidas pela promoção do objetivo e das desvantagens das restrições impostas. Para que um ato seja proporcional, a promoção de um direito fundamental tem que ser maior que a restrição de outro.

O juízo definitivo sobre a proporcionalidade da medida há que resultar da rigorosa ponderação e do possível equilíbrio entre o significado da intervenção para o atingido e os objetivos perseguidos pelo legislador (MENDES; COELHO; BRANCO, 2000, p. 251).

Desse modo, para ser congruente ao postulado da proporcionalidade, a reserva de vagas para ingresso no ensino superior público deve ser adequada, necessária e proporcional. Assim, afirmar que as cotas implantadas na UnB ou as cotas definidas na Lei 12.711/2012 são constitucionais é assegurar, também, a obediência dessas reservas de vagas ao princípio da igualdade e ao postulado da proporcionalidade. É assegurar que o tratamento desigual adotado contempla desiguais na medida estrita da desigualdade, na tentativa de concretizar os objetivos impostos pela Constituição de 1988 no seu art. 3º.

Ocorre que, embora mais próximos, estamos ainda muito distantes de alcançarmos tais objetivos constitucionais, pois não é possível afirmarmos que uma sociedade é justa, livre e solidária se o acesso à educação, mais precisamente à universitária, não é garantido a todos os cidadãos. Não podemos, tampouco, enquadrar o Brasil como um país desenvolvido se uma das instituições mais relevantes da nação foi, historicamente, reservada às elites. Ademais, a erradicação da pobreza e da marginalização, bem como a redução das desigualdades sociais e regionais não serão alcançadas senão por meio de política pública educacional ampla que, na sua implantação, beneficie e alcance toda a sociedade, haja vista que o combate às diversas manifestações de preconceito é, conforme podemos depreender do art. 3º, IV da Constituição Federal, promover o bem de todos.

Desse modo, a necessidade de um ordenamento jurídico que reconheça as discriminações e as assimetrias do país é própria do Estado liberal, que superou o Estado discriminatório e absolutista. O Estado liberal deve ser promotor da cidadania e objetivar a promoção de direitos, devendo haver uma "[...] intervenção para garantir as mesmas condições de desenvolvimento para grupos que não 'partem do mesmo ponto' na disputa pelos recursos da sociedade [...]" (SILVA FILHO, 2014, p. 203). Destaque-se que essa concepção não é nova, já tendo aparecido nas lutas dos trabalhadores europeus e dos partidos socialdemocratas desde o século XIX.

No tocante ao ensino superior brasileiro, entretanto, muito pouco havia sido feito na tentativa de promover a igualdade material dentro do ambiente acadêmico.

Assim, a realidade predominante – e ainda não absolutamente afastada – no cenário anterior ao processo de democratização do ensino superior brasileiro por meio da adoção do sistema de cotas era a concentração do conhecimento acadêmico e, em sentido lato, do poder em um grupo delimitado de indivíduos. Para melhor compreendermos esse fenômeno, faz-se necessário entender a universidade como um campo de poder, na concepção de Pierre Bourdieu. Segundo o sociólogo, a "[...] instituição escolar *contribui* para reproduzir a distribuição do capital cultural e, assim, a estrutura do espaço social [...]" (BOURDIEU, 1996, p. 35, grifo do autor). Desse modo, a manutenção da universidade como instituição de formação das elites e reprodução do capital cultural serve ao interesse dos sujeitos detentores deste capital.

Nesse sentido, há um evidente distanciamento do pensamento de Bourdieu do Marxista, que defende o aspecto econômico como definidor da posição do indivíduo e de sua classe. Para Bourdieu, essa análise não pode ser linear, pois o espaço social é complexo e há vários elementos que se relacionam e que compõem o sujeito e o modo como ele interage com os outros e com o espaço social. Nesse sentido, Silva Filho (2008) assevera que

A identidade dos indivíduos e dos grupos não pode mais ser construída apenas pelo viés de classe social, mas também de raça, de gênero, de orientação sexual, de geração, de tradição cultural, e essas identidades são fortalecidas na contemporaneidade pelo esforço de buscar um estranhamento em relação ao constituído, um distanciamento (SILVA FILHO, 2008, p. 71).

Enquanto para uma parcela dos jovens o ingresso na universidade e a obtenção de diploma de nível superior são trajetórias naturais, para outra parcela, maior, o ensino superior é utopia. Segundo Zago (2006, p. 230), alcançar o nível superior de ensino nada tem de natural para muitos estudantes, sobretudo porque grande parte deles, até o ensino fundamental e, muitas vezes, já no ensino médio, possui pouquíssima informação sobre o vestibular e a formação universitária.

Podemos afirmar com isso que o modelo de ensino superior que vivenciamos, por exemplo, foi forjado para educar apenas uma parcela determinada da população. A observação de Bourdieu (1996), referindo-se às realidades do Japão e da França, a nosso ver, converge com a observada no Brasil:



Assim, no Japão, como na França, temos uma nobreza escolar hereditária de dirigentes de indústria, de grandes médicos, de altos funcionários e até de dirigentes políticos, e essa nobreza de escola comporta uma parte importante de herdeiros da antiga nobreza de sangue que reverteram seus títulos nobiliárquicos em títulos escolares (BOURDIEU, 1996, p. 39).

Desse modo, instituir a política de cotas é um passo para democratizar o acesso ao ensino superior, viabilizando o ingresso de estudantes que não são oriundos de categorias sociais privilegiadas. Esse acesso, contudo, não se daria senão com enfrentamento de resistências. No campo jurídico, a ADPF 186, que almejava a declaração de inconstitucionalidade da política de cotas implementada pela Universidade de Brasília, foi a resistência emblemática. Por ser a universidade local construído para acolher uma elite social e econômica, a implantação do sistema de cotas desencadeou ação para questionar sua conformidade com os preceitos fundamentais do ordenamento jurídico brasileiro.

## 1.2 ADPF 186: DA ARGUIÇÃO AO JULGAMENTO

Em 20 de julho de 2009, o Partido Democratas ajuizou Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, almejando a declaração de inconstitucionalidade dos atos do Poder Público<sup>9</sup> que instituíram as cotas raciais na Universidade de Brasília. Foi requerida, também, a suspensão liminar<sup>10</sup> da eficácia destes atos. Na decisão da medida cautelar, em 31 de julho de 2009, o Ministro Gilmar Mendes indeferiu o pedido, ressaltando não vislumbrar qualquer razão para a suspensão da matrícula dos candidatos aprovados no vestibular da Universidade de Brasília. Salientou, também, que,

Embora a importância dos temas em debate mereça a apreciação célere desta Suprema Corte, neste momento não há urgência a justificar a concessão da medida liminar. O sistema de cotas raciais da UnB tem sido

<sup>9</sup> a) Ata da Reunião Extraordinária do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão da Universidade de Brasília (CEPE), realizada no dia 06 de junho de 2003; b) Resolução n. 38, de 18 de junho de 2003, do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão da Universidade de Brasília (CEPE); c) Plano de Metas para a Integração Social, Étnica e Racial da Universidade de Brasília (UNB), especificamente os pontos I (“Objetivo”); II (“Ações para alcançar o objetivo”), 1 (“Acesso”), alínea “a”; II (“Ações para alcançar o objetivo”), II (“Permanência”), “1”, “2” e “3, a, b, c”; e III (“Caminhos para a implementação”), itens 1, 2 e 3; d) Edital n. 2, de 20 de abril de 2009, do 2º Vestibular de 2009, do Centro de Seleção e de Promoção de Eventos, especificamente os itens 2 (subitens 2.2, 2.2.1, 2.3), 3 (subitem 2.9.8) e 7.

<sup>10</sup> O pedido de medida liminar urgente visava a suspensão dos efeitos dos atos elencados até a decisão final do processo.

adotado desde o vestibular de 2004, renovando-se a cada semestre (ACOMPANHAMENTO..., 2014).

O julgamento de mérito, por sua vez, ocorreu nas sessões dos dias 25 e 26 de abril de 2012, quando, após as sustentações orais do Partido Democratas, da Procuradoria Geral da República e da Advocacia Geral da União, bem como da manifestação dos *amici curiae*<sup>11</sup>, foram proferidos os votos dos ministros e consagrada a constitucionalidade da política de cotas étnico-raciais para seleção de estudantes da Universidade de Brasília.

### 1.2.1 Estudo da Petição inicial

A peça vestibular da ADPF 186 alegou a violação ao princípio republicano e à dignidade da pessoa humana, à vedação ao preconceito de cor e à discriminação, ao repúdio ao racismo, à igualdade, à legalidade, ao direito à informação dos órgãos públicos, ao combate ao racismo, bem como ao devido processo legal e ao princípio da proporcionalidade. Arguiu-se, também, a desobediência aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da razoabilidade, da publicidade e da moralidade.

O Partido Democratas asseverou, ainda, que o sistema de cotas raciais instituído na UnB afrontava o direito universal à educação, a igualdade nas condições de acesso e ensino, a autonomia universitária e o princípio meritocrático, que determina o acesso ao ensino segundo a capacidade de cada um. Ademais, a despeito de terem sido alegadas, preliminarmente, matérias de ordem formal e processual<sup>12</sup>, no mérito da arguição são trazidas as discussões sobre raça, racismo, escravidão negra e princípio da proporcionalidade.

Para o Partido Democratas, a reserva de 20% (vinte por cento) das vagas do vestibular da UnB era a implementação de um Estado Racializado ou de um Racismo Institucionalizado, como o foi nos Estados Unidos, em Ruanda e na África do Sul. Desse modo, a reserva, supostamente, não contribuía para a construção de

---

<sup>11</sup> *Amici curiae* é o plural de *amicus curiae*, expressão latina significa "amigo da corte". *Amicus curiae* define o sujeito que intervém no processo para auxiliar o juiz a decidir, colaborando com o Tribunal. Oriundo do *Common Law*, especialmente em causas tecnicamente muito complexas ou com grande repercussão social, é um sujeito cuja participação qualifica e aprimora o exercício da função jurisdicional.

<sup>12</sup> A legitimidade ativa, constitucionalmente conferida ao supracitado partido para propor a ação, bem como o cabimento da ADPF diante da suposta ameaça ou violação a preceito fundamental por Ato do Poder Público cuja lesividade não pode ser sanada por outro meio eficaz. Nesse sentido, vale destacar a redação do artigo 103, VIII da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

uma sociedade justa e solidária, como preconiza a Constituição Federal, ao definir os objetivos fundamentais do Brasil.

Na ação, alegou-se que “[...] no Brasil, ninguém é excluído pelo simples fato de ser negro [...]. Aqui, a dificuldade de acesso à educação e a posições sociais elevadas decorreria, sobretudo, da precária situação econômica” (ACOMPANHAMENTO..., 2014). Para o Partido Democratas, analisar a implantação do sistema de cotas era admitir “a necessidade de programas afirmativos para integrar o negro” (ACOMPANHAMENTO..., 2014) e

[...] a racialização do Brasil, a partir da violação à igualdade, à moralidade, à publicidade, ao mérito, à autonomia universitária, à vedação ao racismo, além da discriminação reversa e da possibilidade de inserir o ódio entre negros e brancos como elemento de destaque na outrora unidade nacional. (ACOMPANHAMENTO..., 2014)

Afirmou, também, que a implantação de cotas raciais não era meio apropriado – adequado – para construir uma sociedade mais justa, tolerante e igualitária e que o critério adotado pela Universidade de Brasília não era o estritamente necessário. Não era, portanto, proporcional reservar parte das cotas do vestibular da UnB para negros. A petição inicial conduz para uma discussão biológica dos conceitos de negro e afrodescendente, ou seja, os conceitos de negro e pardo estão limitados à perspectiva biológica.

Desse modo, negro é quem possui bagagem genética exclusivamente africana, enquanto pardos ou afrodescendentes seriam todos aqueles que, de alguma forma, possuem ancestralidade africana. A partir desses conceitos, o Partido Democratas conclui que, no Brasil, menos de 20% (vinte por cento) da população é branca, sendo inviável, com isso, o estabelecimento de reservas de vagas para ingresso no ensino superior público, seja pela dificuldade de aferir a ancestralidade genética do sujeito, seja porque o número de brasileiros que deveriam ser contemplados é imensamente superior às vagas reservadas. Utiliza-se de estudos genéticos para desqualificar o conceito de negro, sendo colacionado à peça, inclusive, a explicação do geneticista Sérgio Pena.

O professor Sérgio Pena, no estudo denominado *Retrato Molecular do Brasil*, chegou à conclusão de que, além dos 44% dos indivíduos autodeclarados pretos e pardos, existem no Brasil mais de 30% de afro descendentes, dentre aqueles que se declararam brancos, por conterem no DNA a ancestralidade africana, principalmente a materna (a medicina comprova a história de miscigenação precoce). O trabalho realizado por

Pena questionou as estatísticas sobre a composição étnica do País. Isto porque, de acordo com os dados apresentados pelo IBGE no ano de 2000, os brancos seriam 54% da população, mas, à luz das conclusões de Pena, esse número seria uma imprecisão, porque muitos dos que se declararam brancos, migrariam para a categoria de mestiços, se o DNA fosse decodificado (ACOMPANHAMENTO..., 2014).

Nesse sentido, concluiu que a sociedade brasileira é mestiça, não sendo possível aferir os possíveis beneficiários da política de cotas. Essa delimitação do conceito de negro à perspectiva biológica é posicionamento comum entre aqueles que contestam a implementação de cotas raciais para acesso ao ensino superior. Para Queiroz e Santos (2006, p. 725), os argumentos contrários à introdução desse sistema, como o risco do Brasil se tornar uma sociedade racializada como os Estados Unidos da América ou a África do Sul, ou as possíveis dificuldades que os estudantes ingressos por meio de cotas encontrariam de acompanhar os cursos, ou a ideia de mestiçagem e conseqüente impossibilidade de definição de quem é negro ou, por fim, o comprometimento da qualidade do ensino na universidade e a afronta ao princípio meritocrático, não seriam argumentos analíticos, mas defesa de privilégios.

### 1.2.2 Estudo da decisão

O julgamento de mérito da ADPF 186 pelo Supremo ocorreu nas sessões dos dias 25 e 26 de abril de 2012. Nessa oportunidade, falaram a advogada do Partido Democratas e os representantes<sup>13</sup> dos interessados<sup>14</sup>. Manifestaram-se, ainda, os *amici curiae*<sup>15</sup> e a Vice-Procuradora-Geral da República, representando o Ministério Público Federal.

As sessões foram presididas pelo Ministro Carlos Ayres Britto, tendo todos os ministros – com exceção do Ministro Dias Toffoli, que se declarou impedido – votado

<sup>13</sup> Dra. Indira Ernesto Silva Quaresma, Procuradora-Federal e o Ministro Luís Inácio Lucena Adams, Advogado-Geral da União.

<sup>14</sup> Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão da Universidade de Brasília - CEPE, Reitor da Universidade de Brasília e Centro de Seleção e de Promoção de Eventos da Universidade de Brasília - CESPE/UNB.

<sup>15</sup> EDUCAFRO - Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes; Fundação Cultural Palmares; Movimento Negro Unificado - MNU; Movimento Pardo-Mestiço Brasileiro - MPMB; Fundação Nacional do Índio - FUNAI; Instituto de Advocacia Racial e Ambiental - IARA; Defensoria Pública da União; Movimento Contra o Desvirtuamento do Espírito da Política de Ações Afirmativas nas Universidades Federais; Instituto de Direito Público e Defesa Comunitária Popular - IDEP; Associação Nacional dos Advogados Afrodescendentes - ANAAD; Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - CFOAB e Associação Direitos Humanos em Rede - CONECTAS DIREITOS HUMANOS.

pela improcedência da Arguição e, conseqüentemente, pela constitucionalidade do sistema de cotas raciais adotado pela UnB. Inobstante a importância de todos os votos para a decisão, o presente trabalho se concentrará na análise do voto do relator, Ministro Ricardo Lewandowski.

Para Lewandowski, o julgamento do processo tem como fundamento os valores e princípios do ordenamento jurídico brasileiro, devendo ser examinado pelo STF se há consonância entre os programas de ação afirmativa objeto do julgamento e a Constituição Federal (VOTO..., 2014). O relator observou, também, que o constituinte de 1988 previu o princípio da igualdade em seu duplo sentido: formal e material. Para que tal princípio seja obedecido em sua completude, a Constituição Federal permite que o Estado atue por meio de políticas públicas abrangentes e estruturais que confirmam “[...] certas vantagens, por um tempo limitado, de modo a permitir-lhes a superação de desigualdades decorrentes de situações históricas particulares” (VOTO..., 2014).

Sob o argumento de que a discussão acerca da implantação de cotas para a reserva de vagas do ensino superior público é principiológica, isso é, fundamenta-se essencialmente em princípios e não em regras, o Ministro destaca incisos dos artigos 206 e 208 da Constituição Federal.

A Constituição Federal preceitua, em seu art. 206, I, III e IV, que o acesso ao ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: “igualdade de condições para acesso e permanência na escola”; “pluralismo de ideias”; e “gestão democrática do ensino público”. Registro, por outro lado, que a Carta Magna, em seu art. 208, V, consigna que o acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística será efetivado “segundo a capacidade de cada um” (VOTO..., 2014).

Não obstante serem tais artigos voltados para o ensino básico, eles podem – como o fez o Ministro Relator da ADPF 186 – alcançar o ensino superior. Para isso, é bastante que sejam interpretados enquanto dispositivos constitucionais que estabelecem princípios que alicerçaram o ordenamento jurídico no tocante à Educação, seja ela fundamental ou superior. E isso é possível se entendermos a educação superior não só como direito social, mas também como direito fundamental do indivíduo, como discutiremos em seção posterior.

Outrossim, restou evidente na decisão que a democratização do ensino superior não contradiz a busca pela excelência universitária. Nesse sentido, Almeida Filho (2007, p 22) defende “[...] que não há paradoxo entre manter a universidade

como instituição de excelência e nela acolher segmentos sociais anteriormente excluídos do acesso aos valores da cultura e da civilização”. Em consonância com esse entendimento, Queiroz e Santos (2006) afirmam que

[...] a disputa por vaga, sobretudo nos cursos mais valorizados, é de tal dimensão, que somente a adoção de uma política de acesso específica, voltada para os estudantes das escolas públicas, nas quais a maioria é negra, pode assegurar que eles tenham alguma chance de ingresso. [...] isso não significa uma flexibilização das exigências do vestibular ou a mediocrização do ensino, como alguns podem supor (QUEIROZ; SANTOS, 2006, p. 727).

Para os autores, antes da política de cotas, o ingresso privilegiado nas universidades públicas era dos estudantes que foram melhor treinados por escolas e cursos pré-vestibulares caros. Esses ensinavam técnicas para que seus egressos acertassem as questões do vestibular sem precisarem, de fato, apreenderem o conteúdo. Não há, portanto, comprovação de que esses eleitos sejam mais capacitados para ingressarem nas instituições públicas de ensino superior ou para serem profissionais mais bem sucedidos do que aqueles que não frequentaram esses cursos preparatórios (QUEIROZ; SANTOS, 2006). Com isso, são desconstruídos dois argumentos reiteradamente utilizados no combate a essas ações afirmativas. O primeiro de que haverá uma queda na qualidade de ensino da universidade pública com o ingresso desse novo grupo social. O segundo de que esses estudantes negros, majoritariamente egressos de escolas públicas, não seriam capazes de acompanhar o ensino da universidade.

Nessa linha, o entendimento do STF, ao decidir pela constitucionalidade dos atos da UnB, foi de que os argumentos utilizados pelo Partido Democratas para arguir a inconstitucionalidade da política de cotas raciais na universidade pública não se sustentam. Entretanto, desde 2009, quando foi ajuizada tal arguição, a política de cotas para ingresso no ensino superior público federal teve mudanças substanciais. O grande marco dessas modificações é a Lei n. 12.711, de 29 de agosto de 2012, quatro meses após o julgamento da ADPF 186, que conjugou, em seu conteúdo, as cotas raciais, sociais e econômicas e, com isso, ampliou as discussões, até então juridicamente já delimitadas, sobre o tema.

### 1.3 LEI 12.711/12: A MUDANÇA DO PARADIGMA JURÍDICO DA POLÍTICA DE COTAS

Com o advento da Lei n. 12.711/2012, passam a protagonizar a política de cotas, além do critério racial, os critérios social e econômico<sup>16</sup>. Rompeu-se, então, com a ideia de que a causa da desigualdade social brasileira é exclusivamente racial e a lei passou a contemplar, também, estudantes oriundos de escola pública e com renda familiar inferior a um salário mínimo e meio por pessoa.

Numa primeira análise, podemos pensar que essa mudança de critérios, por ser substancial, reascenderia a discussão acerca da (in)constitucionalidade da política de cotas para ingresso na universidade pública. Ocorre que a decisão do Supremo Tribunal Federal na ADPF 186 teve efeito vinculante. Isto é, além da parte dispositiva, a fundamentação do julgamento também obriga os órgãos do Poder Judiciário e da Administração Pública federal, estadual, municipal e distrital<sup>17</sup> a seguir a decisão do Supremo.

Desse modo, ao discutir os aspectos sociais e patrimoniais da desigualdade brasileira no julgamento da ADPF 186, o STF constituiu um arcabouço jurídico que nos permite afirmar que, de certo modo, as cotas, tal como são previstas nessa lei posterior ao julgamento, já foram apreciadas. Ou seja, os elementos mais relevantes desse novo paradigma que é a Lei n. 12.711/2012 já foram precocemente analisados durante o julgamento das cotas raciais instituídas na UnB. Exemplos notórios são o conceito de raça adotado pelo Ministro Relator como categoria histórico-social e, a seu ver, o objetivo das cotas raciais, qual seja: "estimular a inclusão social de grupos tradicionalmente excluídos" (VOTO..., 2014, p. 20). Ocorre que essa modificação, com a consequente ampliação dos critérios adotados pela ação afirmativa em estudo, embora não tenha repercutido de modo significativo no âmbito jurídico do debate, repercutiu no âmbito sociológico.

---

<sup>16</sup> Vale lembrar que, desde 2001, a Universidade do Estado do Rio de Janeiro implantou reserva de vagas para o ingresso na sua universidade adotando os critérios social, contemplando os estudantes egressos de escolas públicas, e racial, para estudantes afrodescendentes ou negros. Em 2002, a Universidade do Estado da Bahia também implementou o sistema de cotas combinando esses dois critérios (SILVA FILHO, 2008, p. 55). Antes da Lei de Cotas, de 2012, não havia, porém, uma legislação nacional que contemplasse as instituições federais de ensino superior.

<sup>17</sup> Cumpre salientar que o efeito vinculante, inobstante afete os Poderes Públicos, não atinge o Poder Legislativo no tocante à sua função de legislar, tampouco o Supremo Tribunal Federal, que poderá mudar de entendimento a qualquer tempo, não estando vinculado à sua própria decisão.

No evento "Dez anos de cotas na UnB: memória e reflexão", que ocorreu em 2013, foi discutido e avaliado o modelo da UnB, comparando-o com o da Lei n. 12.711/2012. Para José Jorge de Carvalho, o modelo de cotas implantado pela Universidade de Brasília é mais avançado, pois é irrestrito e não faz exclusão. Para ele, "a Lei de Cotas limita os negros de classe média e os que estudam em escolas particulares" (TAVARES, 2013). Nesse sentido, defendeu a adoção da Lei de Cotas, do governo federal, em conjunto com o modelo da UnB.

Munanga anuiu com esse posicionamento, ratificando que a Lei de Cotas foi um retrocesso diante da experiência da UnB e de outras universidades que implementaram cotas raciais antes da lei (TAVARES, 2013). Em 2014, porém, o Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE) da UnB decidiu pela redução das cotas raciais de 20% para 5%, devendo ser cumulada às cotas estabelecidas pela lei federal (SUZUKI, 2014).

Entretanto, a posição de que os critérios socioeconômicos restringem o racial, o que dificultaria o acesso dos negros de classe média à universidade pública, não é comum a todos. Isso porque o aspecto racial é também entendido como um dos que compõem a complexa desigualdade social brasileira. Nesse sentido Souza (2005) afirma que

Como não existe aporte interpretativo que especifique uma *hierarquia das causas da desigualdade*, a variável racial é percebida, tendencialmente, como um dado absoluto e não como um dos elementos que explicam a especificidade de nossa desigualdade (SOUZA, 2005, p. 44, grifo do autor).

Desse modo, a nosso ver, a nova lei de cotas aproxima as ações afirmativas à complexa realidade brasileira, contemplando, também, mas não somente, os negros e índios. Ela se justifica, portanto, pela necessidade de reparação de todas as desigualdades que assolam o país, bem como pelo imperativo de que a universidade federal, enquanto instituição pública patrocinada pelo Estado, deve refletir a realidade social, contemplando sua diversidade. E é notório que a Lei n. 12.711/2012 promoveu mudanças essenciais no perfil dos estudantes do ensino superior público, sobretudo nas Universidades recentemente criadas e nos Institutos Federais, conforme assevera Ristoff (2013).

Os dados mostram, por exemplo, que 83% dos institutos já cumprem a meta de 2016 contra apenas 34% das universidades. Entre as Universidades, as mais novas como a Universidade Federal da Fronteira Sul, a Universidade Federal do Recôncavo Bahiano, a Universidade Federal para a Integração



Latino-Americana, a Universidade Federal do Pampa e várias outras já cumprem ou estão prestes a cumprir a meta de 2016, indicando que estas instituições, a exemplo dos Institutos Federais, já nasceram com mais cara de povo, ou seja, com uma identidade mais compatível com a da sociedade brasileira (RISTOFF, 2013, p. 1).

Entretanto, não é suficiente o aumento do ingresso de estudantes oriundos de escolas públicas no ensino superior federal, necessário se faz também que esse ingresso ocorra de modo significativo nos cursos chamados de "maior prestígio social", nos quais o acesso é ainda mais restrito aos brancos oriundos de escolas particulares. Quando tratamos dos cursos com prestígio social menor nas universidades públicas, podemos afirmar que o percentual de negros, de oriundos de escolas públicas e de pobres já ultrapassaram as metas estabelecidas pela Lei de Cotas. O mesmo não ocorre com os cursos com maior retorno de mercado, como Medicina, as Engenharias, Direito e Odontologia, e essa realidade abarca tanto as instituições de ensino superior públicas quanto as privadas (SILVA FILHO, 2014).

A conquista de melhores espaços sociais pelos trabalhadores pobres e pelos negros passa por uma entrada nos cursos de maior prestígio acadêmico e econômico (SILVA FILHO, 2014). Todavia, não obstante existirem cursos de graduação cuja representação da sociedade ainda esteja muito aquém da necessária para que possamos afirmar que o ensino superior federal brasileiro foi democratizado, a Lei de Cotas é relevante para esse processo de mudança.

O grande mérito da Lei, no entanto, não está tanto no aumento da média geral da presença de estudantes da escola pública no campus, mas no seu poder de induzir a melhoria da representação em todos os cursos de graduação, especialmente nos de alta demanda. Dados do Enade evidenciam de forma contundente a distância que existe entre (1) o que preconiza a Lei 12.711/2012 (50%), (2) o que representa efetivamente a escola pública de ensino médio (87%) e (3) o que ocorre em alguns cursos de graduação do País. Mais distantes dos 50% exigidos pela Lei estão os cursos de Medicina, com apenas 11% de seus estudantes oriundos dos 87% da escola pública, e de Odontologia, com 24%. Direito se aproxima dos 50% exigidos pela Lei, mas percebe-se que ainda está muito distante da representação efetiva do Ensino Médio público. Mesmo cursos como História, Biblioteconomia, Pedagogia e as licenciaturas em geral, que já superam o exigido pela Lei, estão ainda a considerável distância da representação percentual do Ensino Médio público. Efetivamente, nenhum único curso de graduação atinge a paridade e somente 6 dos 47 cursos participantes dos dois primeiros ciclos do Enade têm mais de 70% de estudantes oriundos da escola pública. (RISTOFF, 2013, p. 2).

Ao nosso ver, os dados acima citados são sintomáticos, posto que refletem a resistência das instâncias colegiadas desses cursos em anuírem com as mudanças

propostas pela Lei n. 12.711/2012. Tal resistência é tentativa de manutenção dos privilégios, ainda que à margem do ordenamento jurídico brasileiro. Para Ristoff (2013, p. 2), "[...] os dados mostram que os maiores percentuais de estudantes oriundos da escola pública estão em cursos de demanda mais baixa, enquanto nos de demanda mais alta, os estudantes da escola pública [...] estão dramaticamente sub-representados [...]".

Se, por um lado, tais dados alertam para uma resistência à plena implantação da política de cotas por alguns cursos, por outro, demonstra que a universidade brasileira não está mais inerte ao cenário de desigualdade do país. Desse modo, embora ainda seja necessário o cumprimento da Lei de Cotas em alguns cursos, anuímos com a afirmação de Espírito Santo (2013, p. 79) de que "[...] a adoção do sistema de cotas e a ampliação do número de vagas no ensino superior público brasileiro modificou o perfil dos seus alunos [...]". Houve incontestável e "[...] progressivo aumento da participação de indivíduos pobres em um espaço originalmente ocupado pelas elites." (ESPÍRITO SANTO, 2013, p. 79)

Ainda que tenha sido implantada por lei e, por isso, tenha sua efetividade social questionada por não ter sido fruto de uma mudança essencialmente cultural, as cotas tiveram, ao nosso ver, importância na mudança do perfil dos estudantes universitários brasileiros. Se, por um lado, reconhecemos a importância da lei que instituiu a reserva de vagas, por outro lado, destacamos a relevância do engajamento dos movimentos sociais, bem como a consciência de que a política de cotas, por si só, não dá conta de democratizar o ensino superior público ou de vencer as discriminações que foram sedimentadas ao longo de séculos da história do nosso país.

Há nesse ponto das discriminações positivas, ou ações afirmativas, um debate sobre a efetividade do poder de transformação que uma legislação pode ter sobre a realidade, no caso de serem essas ações viabilizadas através [sic] de leis. Muitos críticos dessas medidas de ação afirmativa "positivadas" (estabelecidas legalmente) argumentam que leis não funcionam nesse sentido ou que as mudanças sociais deveriam partir de transformações culturais na sociedade, de movimentos sociais, de transformações de conduta dos atores sociais (SILVA FILHO, 2014, p. 202).

Outrossim, embora a política de cotas seja instrumento eficiente na redução das desigualdades brasileiras, sejam elas raciais ou sociais, qualquer mudança que vise a diminuição das desigualdades sociais, atinge privilégios (QUEIROZ; SANTOS, 2006, p. 724) e, portanto, enfrenta grande resistência. Por isso, essas medidas que

propõem mudanças exigem um acompanhamento cuidadoso do Estado, para que elas sejam eficazes não apenas no momento de sua implantação, mas que elas continuem sendo eficazes com o passar do tempo e não se tornem inócuas.

Por conta dessa essência de transformação, comumente essas mudanças devem vir acompanhadas de outras políticas públicas que as tornem possíveis, relevantes ou mais amplas. No caso específico da política de cotas, isso não é diferente. Para que o ingresso de indivíduos pobres nas instituições federais de ensino superior signifiquem um instrumento válido de transformação social, faz-se necessário que esses estudantes permaneçam na instituição e concluam suas graduações. Desse modo, embora sejam necessárias, a proposição exclusiva de cotas para "[...] a resolução do problema da democratização da Educação Superior, por si só, não superará os problemas de acesso e permanência nesse nível de ensino." (SILVA FILHO, 2014, p. 207). As políticas públicas voltadas ao ensino superior não podem se limitar às que propõem amplo acesso à universidade, elas devem contemplar também a permanência dos indivíduos oriundos de escolas públicas (ESPÍRITO SANTO, 2013).

A política pública da reserva de vagas nas universidades (as cotas) promove a democratização do acesso ao lado das medidas universalistas de forte expansão da Educação Superior, especialmente do setor público; paralelamente a outras políticas afirmativas no âmbito da educação em outros níveis, como o subsídio para as famílias manterem suas crianças e jovens nas escolas; e a transformação social mais ampla que precisa ocorrer na sociedade. Por fim, os critérios de acesso à educação superior não devem estar dissociados de mecanismos de permanência nesse nível, deve haver uma política de assistência estudantil para garantir a permanência nas universidades. Há a necessidade da transformação completa da qualidade da educação básica e da própria concepção e estrutura da educação superior pública, que precisa atender à demanda social por essa modalidade de educação. Uma nova reforma universitária que mantenha o caráter público e gratuito, mas que siga uma tradição reformista da social-democracia escandinava pode ser um norte mais integrador para a sociedade brasileira (SILVA FILHO, 2008, p. 97).

É nesse sentido, também, o entendimento de Zago (2006), a saber:

Uma efetiva democratização da educação requer certamente políticas para a ampliação do acesso e fortalecimento do ensino público, em todos os seus níveis, mas requer também políticas voltadas para a permanência dos estudantes no sistema educacional de ensino (ZAGO, 2006, p. 228).

Isso é, mesmo em se tratando de ensino superior público, não é bastante a garantia do acesso (ZAGO, 2006). Para os "[...] estudantes universitários oriundos

de famílias de baixo poder aquisitivo e reduzido capital cultural" (ZAGO, 2006, p. 228), o ingresso no ensino superior é tido como uma vitória improvável, assim como é igualmente vitoriosa a sua permanência na instituição. Eles são egressos de ensinos fundamental e médio que, embora tenham sido ampliados quanto ao número de vagas, têm baixa qualidade de ensino<sup>18</sup>. Além disso, esses estudantes, habitualmente, precisam financiar seus estudos por meio de alguma atividade remunerada, o que lhes acarreta algum distanciamento do ambiente acadêmico (ZAGO, 2006).

O tempo investido no trabalho como forma de sobrevivência impõe, em vários casos, limites acadêmicos, como na participação em encontros organizados no interior ou fora da universidade, nos trabalhos coletivos com os colegas, nas festas organizadas pela turma, entre outras circunstâncias. Vários estudantes se sentem à margem de muitas atividades mais diretamente relacionadas ao que se poderia chamar investimentos na formação (congresso, conferências, material de apoio) (ZAGO, 2006, p. 235).

Estar à margem das atividades acadêmicas torna ainda mais árduo o rito de passagem ao qual são submetidos todos os estudantes recém ingressos no ensino superior. Embora todos os estudantes passem – com maior ou menor dificuldade – pelo processo de afiliação<sup>19</sup> ao entrarem na universidade (COULON, 2008), aqueles que trabalham provavelmente terão maior dificuldade de se afiliar. Essa dificuldade poderá refletir no desempenho acadêmico dos estudantes de origem popular que serão os mais comumente compelidos a buscar uma fonte de renda que patrocine os altos custos da vida universitária, mesmo em uma instituição pública.

É nesse cenário que surge a necessidade de políticas públicas de permanência que garantam aos estudantes nessa situação maior tempo de dedicação à universidade sem prejuízo de sua subsistência. Somente a partir disso, pode-se construir/planejar uma universidade que, no seu corpo discente, reflita a realidade étnica, cultural e social do país. É possível afirmamos que grande passo foi dado para a democratização do espaço universitário, antes tão restrito às elites,

---

<sup>18</sup> "Já se tornou senso comum a afirmação de que as políticas públicas voltadas para a educação básica não têm contribuído para garantir um ensino de qualidade" (ZAGO, 2006, p. 228).

<sup>19</sup> O processo de afiliação culmina em um *status* social novo. Ele é fracionado pelo Autor em três tempos: a) o tempo do estranhamento; b) o tempo da aprendizagem e c) o tempo da afiliação. Durante o tempo do estranhamento, o estudante está inserido em um universo diverso daquele ao qual está acostumado, em um universo desconhecido. O tempo da aprendizagem, por sua vez, é aquele no qual o estudante, progressivamente, se adapta ao novo universo. Por fim, o tempo da afiliação se dá quando o estudante não só sabe as regras, mas, também, adquire a capacidade de interpretá-las e transgredi-las (COULON, 2008).

todavia, é ingenuidade pensar que tais passos foram bastantes. A universidade brasileira ainda não retrata a sociedade na qual ela está inserida. Nesse sentido, é lúcida a conclusão de Ristoff (2013) ao afirmar que:

Se é, portanto, inegável que a Lei das Cotas abriu importantes espaços para estudantes das escolas públicas e para os grupos sociais sub-representados e se já é perceptível a mudança de perfil no campus das Instituições privadas de Educação Superior, em função de políticas públicas implementadas nos últimos anos, há que se ter clareza de que muito ainda tem que ser feito para que esta mudança se estenda efetivamente a todos os cursos de graduação, públicos e privados, em especial aos de alta demanda. Só assim será possível ter nos próximos anos um campus mais justo e com mais cara de Brasil (RISTOFF, 2013, p. 3).

Com isso, concluir-se que, embora a Lei de Cotas de 2012 permita o ingresso de negros, pobres e egressos de escolas públicas no ensino superior, a presença dessas camadas populares não oculta as reais diferenças sociais entre esses estudantes e aqueles que tradicionalmente frequentaram a universidade (ZAGO, 2006). Importante salientar, porém, que essas diferenças em nada se relacionam com a capacidade intelectual dos estudantes ingressos por cotas. Relacionam-se, ao contrário, com o seu processo de formação, por meio da educação formal de baixa qualidade e sua precária qualidade de vida. Daí a necessidade de instauração de cotas para o ensino superior em conjunto com políticas de permanência e, sobretudo, com a melhoria da condição de saúde, de educação, de lazer e, de modo geral, de vida dessas pessoas.

Ressalte-se, por fim, que o processo de democratização das instituições federais de ensino superior não deve ser restrito aos estudantes. Para que a mudança iniciada nessas instituições sejam estruturais e não apenas significativas, faz-se necessário que o corpo docente também seja compatível com a diversidade que há fora dos muros - ou grades, no caso da UFBA - da universidade. Nesse contexto, surge uma nova discussão, um pouco mais ampla, porém, ao nosso ver, esteada nas mesmas premissas jurídicas e sociológicas: a reserva de vagas para o ingresso na carreira docente.

## 2 EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL E AÇÕES AFIRMATIVAS

Inobstante compreendamos a relevância da educação em sua totalidade, desde a mais tenra idade até os mais altos níveis acadêmicos de pós graduação, passando pela alfabetização e pela graduação, o presente trabalho, por ser voltado para a política de cotas para ingresso no ensino superior público, se dedica ao estudo da educação superior. Ressaltamos, porém, que essa escolha, bem como a expressão "superior" não significam que esse nível educacional seja, em nosso entendimento, mais importante que os outros.

Esclarecida a nomenclatura, essa seção é dedicada ao estudo do direito à educação, trazendo a reflexão se tal direito é social e/ou fundamental, bem como do estudo das ações afirmativas nas instituições de ensino superior, das cotas raciais – e do mito da democracia racial que as ronda – e das dimensões sociais e econômicas da política de cotas. Antes disso, é imprescindível que saibamos que a expansão do ensino superior não é fenômeno recente e que, portanto, não se iniciou com a política pública de reserva de vagas, com o REUNI ou, tampouco, com a Lei n. 12.711/2012.

Desde 1930, a universidade brasileira tem se expandido, ora no setor público, ora no privado (ZAGO, 2006). O que torna a expansão dessa última década mais relevante é exatamente uma nova característica nunca antes presente nas anteriores: o objetivo de tornar o ensino superior mais democrático. Ou seja, pela primeira vez em nosso país foram pensadas políticas públicas que almejassem utilizar as instituições de nível superior como instrumento para combater – ou minimizar – as desigualdades sociais, étnicas e econômicas do Brasil. De acordo com Zago (2006),

A expansão quantitativa do ensino superior brasileiro não beneficiou a população de baixa renda, que depende essencialmente do ensino público. A universidade pública expandiu-se no período compreendido entre 1930 e 1970, mas desse período até os dias atuais as políticas mercantilistas do ensino superior fortaleceram o setor privado (ZAGO, 2006, p. 230).

Ainda segundo a autora (ZAGO, 2006), o aumento do número de vagas nas universidades brasileiras nos anos que precederam 2006 foi polarizada no ensino privado e, por isso, não repercutiu na redução das desigualdades entre os grupos sociais brasileiros. Isso nos permite afirmar que a implantação da política de cotas

não visa, necessariamente, o aumento da oferta de vagas nas instituições federais de ensino superior. Ela almeja maior representatividade na universidade de parcela da sociedade que não tinha acesso ao ensino superior público, principalmente no tocante aos cursos chamados de "alta demanda", como Odontologia, Direito e Medicina.

Nesse sentido, a relevância de políticas públicas se dá porque a educação é um direito que deve ser assegurado a todos os cidadãos e a "[...] manutenção da neutralidade do Estado e da lei significa, na verdade, um 'tomar um lado', fazer uma escolha, privilegiar determinados grupos [...]" (SILVA FILHO, 2014, p. 203). Isso se dá porque a lei está relacionada às forças sociais. Ela não é neutra nem estática, é, na verdade, resultado de um processo histórico. "A lei e o ordenamento jurídico e institucional são parte do processo de disputa política entre os grupos étnicos, de gênero, as classes sociais e os movimentos organizados." (SILVA FILHO, 2014, p. 203). Não pode o Estado, portanto, se omitir a um histórico de desigualdade na fruição desse direito, tendo o dever de atuar de forma comissiva para otimizar e democratizar o uso de uma instituição pública que oferta educação, como a universidade federal.

## 2.1 DIREITO À EDUCAÇÃO: DIREITO SOCIAL OU FUNDAMENTAL?

O Direito à Educação, bem como os direitos à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia e ao lazer, dentre outros, estão previstos no art. 6º da Constituição Federal como direitos sociais. São normas de princípio programático que esboçam os programas que devem ser concretizados pelo Poder Público. São normas por meio

[...] das quais o constituinte, em vez de regular, direta e imediatamente, determinados interesses, limitou-se a traçar-lhes os princípios para serem cumpridos pelos seus órgãos (legislativos, executivos, jurisdicionais e administrativos), como programas das respectivas atividades, visando à realização dos fins sociais do Estado (SILVA, 1998, p. 138).

Desse modo, a simples inclusão da educação no texto constitucional não é bastante para assegurá-la aos indivíduos. É necessário que o Poder Público, a partir da implementação de políticas públicas, proporcione o real exercício de tal direito. O direito à educação é um direito à prestação estatal. Diferentemente dos direitos

fundamentais de defesa<sup>20</sup>, com caráter essencialmente negativo, nos quais se exige do Estado postura absenteísta, os direitos a prestações visam instaurar a igualdade e, para isso, exigem do Estado prestação positiva, seja ela material ou jurídica. Desse modo, os direitos sociais guardam relação harmônica com os direitos e garantias individuais.

A expressa previsão constitucional de que a educação é um direito social não afasta a discussão acerca da sua natureza fundamental, haja vista que a educação é direito inerente à dignidade da pessoa humana e já consagrado em diversos países (RANIERI, 2009). O direito à educação se caracteriza como fundamental porque é universal, inalienável e indisponível<sup>21</sup>.

Assim, o direito à educação é direito, além de social, fundamental. Como essa análise também se aplica às especificidades da educação superior, cumpre ao Estado garantir o seu exercício, devendo haver no ordenamento jurídico brasileiro diversos instrumentos e garantias que lhe assegurem.

No contexto atual não nos parece subsistir dúvidas quanto à inclusão do direito à educação no elenco dos direitos humanos fundamentais, amparado portanto por um quadro jurídico-constitucional que vem a assegurar, também, um sistema de garantias. É direito fundamental porque, de uma banda, consubstancia-se em prerrogativa própria à qualidade humana, em razão da exigência de dignidade, e, de outra, porque é reconhecido e consagrado por instrumentos internacionais e pelas Constituições que o garantem (RANIERI, 2009, p. 22).

Nesse cenário, as políticas públicas emergem como um dever constitucional da Administração Pública, que tem o compromisso com o desenvolvimento dos direitos fundamentais (VALLE, 2009). O direito à educação - nele incluída a superior - requer um agir estatal que o viabilize, considerando-o como um direito revestido de qualidades próprias que compõem a essência da nossa Constituição (RANIERI, 2009).

[...] vislumbra-se o direito à educação com conteúdo multifacetado, envolvendo não apenas o direito à instrução como um processo de desenvolvimento individual, mas, também o direito a uma política educacional, ou seja, a um conjunto de intervenções juridicamente organizadas e executadas em termos de um processo de formação da sociedade, visando oferecer aos integrantes da comunidade social instrumentos a alcançar os seus fins (RANIERI, 2009, p. 23).

---

<sup>20</sup> Os Direitos de Defesa foram criados para impedir que o Estado avançasse sobre os direitos dos indivíduos.

<sup>21</sup> É indisponível porque não é dado ao cidadão dispor desse direito, isto é, ele não pode recusar o seu exercício.



Nesse contexto, as ações afirmativas, para Gomes (2007, p. 55), são um "[...] conjunto de políticas pública e privadas de caráter compulsório, facultativo ou voluntário [...]" Essas políticas relacionadas à educação superior, quando públicas, são ações do Poder Público voltadas para o cumprimento da Constituição. É, portanto, a concretização de um dever do Estado de agir com a finalidade de diminuir as desigualdades sociais e promover justiça social.

Desse modo, podemos afirmar que a política de cotas raciais, sociais e econômicas implantada no Brasil a partir da Lei 12.711/2012 foi medida de discriminação positiva<sup>22</sup> com o objetivo de democratizar o acesso ao ensino superior público. Tal objetivo decorre do próprio conceito de ação afirmativa que, para Moehlecke (2002), é

[...] uma ação reparatória/compensatória e/ou preventiva, que busca corrigir uma situação de discriminação e desigualdade infringida a certos grupos no passado, presente ou futuro, através da valorização social, econômica, política e/ou cultural desses grupos, durante um período limitado. A ênfase em um ou mais desses aspectos dependerá do grupo visado e do contexto histórico e social (MOEHLECKE, 2002, p. 203).

Guarnieri e Melo-Silva (2007, p. 70) definem as ações afirmativas como "[...] medidas de caráter social que visam à democratização do acesso a meios fundamentais – como emprego e educação – por parte da população em geral [...]". Os autores complementam esse conceito e ressaltam que essas medidas visam a promoção de igualdade de condições na busca desses meios fundamentais.

## 2.2 AÇÕES AFIRMATIVAS NAS INSTUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR

A democracia requer o exercício dos direitos humanos elementares, como a educação, em igualdade de condições por todos os sujeitos que compõem a sociedade. Assim, compreendemos que a democracia e a igualdade, em sentido substancial, são complementares. O direito à igualdade impõe o desafio de

---

<sup>22</sup> Compactuamos com o sentido de “discriminação positiva” utilizado por Gomes (2002): “[...] mecanismos de integração social largamente adotados nos Estados Unidos sob a denominação de ‘affirmative action’ (ação afirmativa) e na Europa, sob o nome de ‘discrimination positive’ (discriminação positiva) e de ‘action positive’ (ação positiva)”.

promover a igualdade, mas, também, o de eliminar a discriminação negativa (PIOVESAN, 2005). Com isso, constitui-se um Estado verdadeiramente democrático.

Segundo Piovesan (2005),

A implementação do direito à igualdade é tarefa fundamental a qualquer projeto democrático, já que em última análise a democracia significa a igualdade no exercício dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais (PIOVESAN, 2005, p. 52).

Ocorre que a implementação do direito à igualdade requer o aprimoramento e a intensificação de ações que combinem estratégias repressivas e promocionais. Desse modo, na vertente repressiva punitiva, que visa proibir e punir a discriminação, surge o combate à discriminação como medida fundamental para que sejam garantidos o pleno exercício dos direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais (PIOVESAN, 2005). Entretanto, esse combate é insuficiente.

Para Piovesan (2005), as vertentes repressiva e promocional, que almeja fomentar e promover a igualdade, devem ser conjugadas, sendo necessária a proibição da discriminação combinada com políticas compensatórias que acelerem a igualdade, estimulando a inclusão e a inserção de grupos vulneráveis nos espaços sociais. Nesse sentido, na educação universitária, as ações afirmativas surgem como instrumento capaz de viabilizar o processo de democratização do ensino superior brasileiro, especialmente o público.

[...] não é suficiente proibir a exclusão, quando o que se pretende é garantir a igualdade de fato, com a efetiva inclusão social de grupos que sofreram e sofrem um consistente padrão de violência e discriminação. Nesse sentido, como poderoso instrumento de inclusão social, situam-se as ações afirmativas. Elas constituem medidas especiais e temporárias que, buscando remediar um passado discriminatório, objetivam acelerar o processo com o alcance da igualdade substantiva por parte de grupos vulneráveis, como as minorias étnicas e raciais e as mulheres, entre outros grupos (PIOVESAN, 2005, p. 50).

As ações afirmativas, portanto, têm como objetivo compensar, reparar ou restituir uma situação anteriormente estabelecida e que é injusta e desigual. Elas são voltadas para grupos específicos que foram discriminados ao longo da história, ou seja, que foram socialmente excluídos e que necessitam de tratamento diferenciado para desfrutar das mesmas oportunidades.

Esses grupos que passam a reivindicar essas políticas e que, em alguns casos, conquistam esses direitos, são constituídos por indivíduos "especificados". O indivíduo especificado, portanto, será o alvo dessas novas políticas sociais. A essas políticas sociais, que são tentativas de concretização da igualdade substantiva ou material, dá-se o nome de ação afirmativa, ou, na terminologia do direito europeu, discriminação positiva ou ação positiva. A consagração normativa dessas políticas sociais representa, pois, um momento de ruptura na evolução do Estado moderno (SILVA FILHO, 2014, p. 205).

Nessa perspectiva, enquanto "[...] resultado de um processo de conquistas sociais de diversos grupos, negros, mulheres, juventude, nordestinos, homossexuais, quilombolas e outros." (SILVA FILHO, 2014, p. 204), as ações afirmativas podem ser de diferentes naturezas, mas sempre com o objetivo de tornar mais justo determinado espaço social, seja o mercado de trabalho, seja a universidade. Isso é, de acordo com Silva Filho (2014, p. 204), "[...] a reserva de vagas nas universidades é apenas uma modalidade de ação afirmativa, dentre várias outras na Educação, na Saúde, no mercado de trabalho, na ocupação de cargos públicos."

No presente trabalho, focamos nas ações afirmativas voltadas ao ensino superior público, mas a realidade estudada se estende, também, às instituições privadas, especialmente às que recebem recursos públicos como bolsas, PROUNI e FIES, que também poderiam adotar a Lei de Cotas (RISTOFF, 2013). Isso porque os avanços alcançados pela Lei 12.711/2012, embora incontestáveis e significativos, não são bastantes.

A própria implantação da Lei de Cotas carece de plena efetividade social. Mesmo com grande parte das instituições que lhe são subordinadas tendo cumprido as metas legalmente estabelecidas, o que se percebe é que a maioria dos estudantes oriundos do ensino médio público ingressam no ensino superior privado, não tendo a universidade pública cumprido com a sua função de absorver esses egressos, mormente nos cursos de alta demanda (RISTOFF, 2013).

Cabe, portanto, este alerta: se por um lado a ágil implementação da lei significa a boa receptividade desta política de inclusão por parte da comunidade acadêmica das IFES, especialmente depois da decisão do Supremo Tribunal Federal, de abril de 2012, que julgou constitucional a política de cotas, minimizando, assim, o risco de ações na justiça contra as políticas de ações afirmativas até então adotadas, por outro lado, não se pode esquecer que os percentuais definidos em lei estão muito aquém dos percentuais representados pelas matrículas nas escolas públicas. Os estudantes da educação superior (pública e privada), que no primeiro ciclo do Enade diziam ter origem na escola pública de Ensino Médio,

representavam 46% do total. Este percentual subiu para 51% em 2009, quando se completou o segundo ciclo do Enade. Ou seja, o crescimento do número de estudantes oriundos do ensino médio público na educação superior já vem ocorrendo há alguns anos, em função das políticas públicas implementadas nos últimos anos (Prouni, Fies, Reuni) e deverá continuar a crescer, com o auxílio da Lei com certeza, mas também, simplesmente, por que continua muito aquém do que, dada a sua atual representação de 87%, se poderia e se deveria esperar. Neste sentido, cabe observar que, ao se considerar a média dos cursos de graduação como um todo, públicos e privados, as demandas da lei já estão em grande parte sendo cumpridas, mesmo por instituições não abrangidas pela Lei das Cotas. A atual distribuição de matrículas na graduação informa que 74% estão em instituições privadas e 26% em instituições públicas. Entre as públicas, as instituições federais, subordinadas à legislação de cotas, oferecem 15% das matrículas (RISTOFF, 2013, p. 2).

Há, desse modo, muitos aspectos relevantes no estudo das ações afirmativas voltadas às instituições de ensino superior, tendo sido a política de cotas para ingresso de discentes a que mais se destacou. Esse destaque foi, em parte, pela discussão da constitucionalidade no mais alto grau do Poder Judiciário brasileiro, o STF, mas foi também e sobretudo pelo grande poder de iniciar uma mudança estrutural na universidade que teria reflexos incontestáveis na estrutura social como um todo. Cumpre salientar que

Essa proposição de reserva de vagas é a proposta mais clara e difundida de ações afirmativas para a Educação Superior no Brasil, embora não se constituía na única, pois há também projetos para a permanência dos estudantes egressos de escolas públicas, negros e indígenas nas instituições universitárias. Há também a ação afirmativa pela preparação para o ingresso (pré-vestibulares populares) e o acompanhamento dos egressos (SILVA FILHO, 2014, p. 200).

Então, entendida a relevância da política pública de cotas enquanto ação afirmativa implantada nas instituições federais de ensino superior, destaca-se que desde a sua implantação na UnB até a promulgação da Lei 12.711/2012 tal política sofreu mudanças significativas. Conforme já dito, foram acrescentados ao aspecto racial das cotas os aspectos social e econômico. Entretanto, não foi por acaso que essa política teve início a partir do critério étnico-racial, posto que as discriminações, as injustiças raciais e o racismo são um construído da história brasileira que precisam ser desconstruídos a partir de adoção de medidas emergenciais e eficazes que rompam com esse legado de exclusão étnico-racial.

É preciso enfrentar esses impeditivos da cidadania e da dignidade da população afrodescendente (PIOVESAN, 2005). Assim, a implementação de ações

afirmativas com esse objetivo é a promoção do direito à igualdade racial, necessária para "[...] enfrentar o legado discriminatório que tem negado à metade da população brasileira o pleno exercício de seus direitos e de liberdades fundamentais." (PIOVESAN, 2005, p. 53).

### 2.3 AÇÕES AFIRMATIVAS RACIAIS NO ENSINO SUPERIOR

Ao defender a relevância social das ações afirmativas e a implantação da política de cotas raciais para ingresso no ensino superior público, Gomes (2007, p. 61) afirma que "[...] o Direito Constitucional vigente no Brasil, é perfeitamente compatível com o princípio da ação afirmativa." Salienta, também, que o Brasil, antes mesmo de implementar tal política, já possuía ações afirmativas consagradas no texto constitucional, a exemplo daquelas que contemplam as relações de gênero e os portadores de deficiência. Inobstante a previsão constitucional de institutos semelhantes e pouco controvertidos, a política de cotas nas universidades públicas encontrou forte resistência, seja da sociedade como um todo, seja nos âmbitos jurídico e acadêmico.

Na comunidade acadêmica, não foram poucos os argumentos que questionaram a implantação da reserva de vagas para negros na universidade. Muitos docentes, mestres e doutores também oriundos de uma elite intelectual e herdeiros de capital cultural, endossaram o ponto de vista contrário às cotas. Para eles, assim como para boa parte da elite do país, haveria um comprometimento da qualidade do ensino universitário em prol de uma reparação que já não era mais devida, embora conheçam e reconheçam a história escravocrata do país. Dentre eles, podemos destacar a docente Maggie (2008), segundo a qual

Os proponentes das cotas também as justificam como uma forma de reparação aos males causados pela escravidão, que, para eles, perpetuam-se mesmo após a abolição. Na condição de libertos, os ex-escravos são vítimas não de um senhor, mas do mercado de trabalho que não os inclui, de um Estado que não os assiste e de uma cidadania não plena, mas incompleta. É como se a história, desde a escravização dos negros na África, fosse um acúmulo de violência, opressão, exploração, como se o escravo fosse "coisa", algo desumanizado. O que é pior, mesmo depois de livre, de liberto, sua condição subumana, segundo essa perspectiva, permanece; em alguns casos, de maneira até mais degradante. Não se pode negar a pesada violência do regime escravocrata, tanto quanto não se pode negar a manutenção da violência perpetrada contra os africanos que vieram para cá como escravos e contra seus descendentes aqui nascidos e escravizados. Porém, há algo de perverso na leitura que é feita,

especialmente pelos movimentos negros, sobre a escravidão e o pós-abolição a fim de fundamentar e justificar as cotas (MAGGIE, 2008, p. 907).

Ocorre que, no Brasil, por conta da característica da formação de seu povo, o racismo assumiu forma peculiar em resposta à enorme diversidade racial (IENSUE, 2009). Para a Iensue (2009), o racismo é um comportamento social que está presente na história da civilização, podendo se expressar de forma individual, coletiva ou institucional. Individualmente, o racismo se dá a partir de práticas de atos discriminatórios contra outros indivíduos, enquanto o racismo institucional recebe o apoio do Estado, seja de forma direta ou indireta.

Já o racismo institucional consiste no apoio empreendido pelo Estado a práticas discriminatórias sistemáticas, perpetradas através [sic] de perseguição, genocídio, limpeza étnica, dentre outras. Tais práticas podem ser visualizadas sob a forma de isolamento ou segregação da parcela negra a determinados locais, escolas e empregos (IENSUE, 2009, p. 93-94).

Entretanto, ressalte-se que a questão racial só ganhou importância com a proximidade do fim da monarquia e da escravidão. Até então, os negros, escravizados, eram vistos como propriedades e não como cidadãos. Não havia motivo, portanto, para discutir os direitos desse povo, tampouco havia a necessidade de serem criados mitos ardilosos pela elite branca da época para desqualificar e minimizar os negros. Isso não significa, é claro, que a violência inerente à escravidão não possa ser vista como manifestação notória de racismo, ou que a morte de milhares de negros em navios negreiros não possa ser equiparada às experiências genocidas da história mundial. O que afirmamos, ao contrário, é que a "coisificação" do indivíduo negro era escancarada, não sendo necessários subterfúgios para que se criasse a imagem inferior do negro que, afinal, sequer era visto como humano (IENSUE, 2009).

Com o fim da escravidão e a possibilidade mais ordinária de miscigenação do povo brasileiro, os "emancipacionistas" prorrogam o ódio entre as raças e defendem a necessidade imediata de emancipação dos negros. A partir de então, segundo Iensue (2009), começam a ser pensados os conceitos de raças não mais pelos critérios religiosos, históricos, culturais ou econômicos, mas pelas diferenças reputadas naturais.

Tais concepções foram importadas, traduzidas e utilizadas pela elite brasileira, sobretudo, como resposta ante a promessa de igualdade jurídica, a partir da libertação dos escravos, isto porque, fundamentada em uma

"comprovação científica", da desigualdade biológica entre os homens. Os negros e os mestiços foram apontados como os índices definidores de degeneração e como os responsáveis pelo atraso, ou possível inviabilidade desse país (IENSUE, 2009, p. 96-97).

Em meados do século XIX, o discurso estrangeiro em relação aos supostos males causados pela mistura de raças no Brasil se fortaleceu. Esse pensamento, embora neutralizasse as desigualdades sociais, culturais e políticas entre negros e brancos, preocupava as elites locais. Entre os séculos XIX e XX, surgiu o pensamento de branquear a sociedade e não mais apostar no cruzamento entre as raças. Havia o desejo de que o Brasil fosse um país "mais claro". Com isso, além da libertação dos negros escravizados, houve grande incentivo à imigração europeia (IENSUE, 2009).

A partir desse momento, a mestiçagem deixa de ter conotação negativa e passa a ser vista como um alento, constituindo a identidade nacional. Construiu-se a imagem do Brasil como um país tolerante e multirracial, no qual havia miscigenação plena e mobilidade de classe. Assim, surgiu um racismo à brasileira, no qual "[...] o mito da democracia racial prestou enorme contribuição para que o preconceito fosse encoberto, inviabilizando o combate efetivo das injustiças perpetradas para com os sujeitos e parcelas étnico-raciais diversos do branco-europeu [...]" (IENSUE, 2009, p. 100-101).

Podemos afirmar, com isso, que, embora a natureza do racismo brasileiro seja diversa do sulafricano ou estadunidense, ele existe, haja vista que nossa sociedade impõe aos afrodescendentes posições sociais desfavoráveis. Há notória interseção entre negros e exclusão da universidade, negros e percentual de analfabetismo e negros e pobres (SILVA FILHO, 2008). Nesse cenário, "[...] as cotas se inscrevem num contexto muito mais amplo de criação e enraizamento de direitos sociais, fortalecimento da cidadania e busca pela efetivação dos direitos humanos." (SILVA FILHO, 2008, p. 59). Faz-se necessário, entretanto, a análise da ideologia que impede a compreensão das desigualdades sociais, raciais, de gênero presentes na sociedade brasileira.

### 2.3.1 O argumento de miscigenação e o mito da democracia racial

Para Gomes (2007, p. 71), o argumento comumente utilizado contra essa política é a "[...] suposta impossibilidade de determinar a afro-descendência dos candidatos ao vestibular, em razão da miscigenação da sociedade brasileira [...]". Nessa linha, na peça inicial da ADPF 186, o Partido Democratas contesta a implementação de cotas raciais para acesso ao ensino superior, delimitando o conceito de negro à perspectiva biológica. Em síntese, conclui que a sociedade brasileira é mestiça, não sendo possível aferir os beneficiários da política de cotas.

Há autores, porém, que argumentam que essa crítica é, além de frágil, interessada, posto que a ideia de identidade nacional mestiça fundamenta o mito da democracia racial, mantenedor do *status quo* de desigualdade racial. Segundo esse mito, não há racismo no Brasil, pois seríamos todos igualmente mestiços e as eventuais desigualdades existentes têm fundamento exclusivamente social (SILVA FILHO, 2008, p. 60).

No Brasil, o "mito da democracia racial" subsistiu fortemente, embotando as discussões e reivindicações que procuravam promover a justiça social e integrar na cidadania a maior parte da população. As reivindicações e movimentos esbarravam na intolerância de grande parte da opinião pública, da mídia e da elite econômica, política e social que se negavam ao debate sobre a discriminação, o preconceito e a reparação social, acusando aqueles que reivindicavam a construção da justiça social de semeadores do ódio racial numa "terra livre de problemas dessa natureza". Essa ideologia dominante revelou-se mais eficiente que a ideologia estadunidense, e seguiu a tradição ibérica que combinou a hierarquização rígida da sociedade com a dissimulação e o escamoteamento das desigualdades. A afirmação de que o Brasil é mestiço, que aqui há uma convivência pacífica entre as "raças", termo equivocado cientificamente, que a violência de outros países contrastava com uma harmonia a servir de exemplo de boa convivência para outras nações embalavam um discurso hegemônico que congelava uma situação de profunda desigualdade (SILVA FILHO, 2008, p. 59-60).

Nessa linha, Guarnieri e Melo-Silva (2007, p. 71) defendem que o debate das ações afirmativas raciais só é possível a partir de uma "[...] releitura da identidade nacional de culto à miscigenação [...]". Também nesse sentido, Carvalho (2011), a partir da premissa de ser o Brasil um país racializado, tece críticas a autores como Gilberto Freyre, Sérgio Buarque, Darcy Ribeiro e Jorge Amado, nomeando-os ideólogos da "hierarquia racial conciliadora". Para Carvalho (2011), esses autores



fortaleceram o mito da democracia racial e da mestiçagem e, desse modo, contribuíram para a invisibilidade do racismo no Brasil.

Gilberto Freyre e Jorge Amado (e também Darcy Ribeiro, apesar de denunciar o racismo) são veementes na proibição da negritude, colocando-se deste modo explicitamente contra o desejo e a decisão de uma coletividade de negros. Propõem (ou ordenam, retoricamente) que sejamos todos morenos. Os três brancos-sem-cor Gilberto Freyre, Jorge Amado e Darcy Ribeiro, defendem a morenidade como se os dois contingentes, brancos e negros, fossem afetados igualmente por essa mudança de identificação (CARVALHO, 2011, p. 105).

Em "Dialética das relações raciais", Ianni (2004) traz posicionamento semelhante ao asseverar que

[...] essa expressão ("o mito da democracia racial") dissimula uma sofisticada forma de racismo patriarcal, patrimonial, elaborada desde o alpendre da casa-grande. Mais do que isso, pode ser uma cruel mistificação da desigualdade, da intolerância, do preconceito, do etnicismo ou do racismo, como "argamassas" da ordem social vigente, da lei e da ordem. [...] implica neutralizar eventuais reações ou protestos, reivindicações ou lutas dos estigmatizados, definidos de antemão como participantes tolerados da "comunidade nacional" (IANNI, 2004, p. 25).

Ocorre que esse mito recebia o apoio da intelectualidade brasileira que não se atentava para a ausência de qualquer processo de reparação para os negros, mesmo após quase quatro séculos de escravidão. Também não admitia que a desigualdade no Brasil reunia diversas facetas, tanto de natureza étnica, quanto de gênero, regional e econômica. Desse modo, em contraposição ao mito da democracia racial, houve o esforço de alguns autores, como Abdias Nascimento, e dos movimentos sociais para a valorização da beleza negra e da ancestralidade africana, como forma de resgatar a autoestima desse grupo social. Reivindicou-se, assim, novos espaços sociais, seja na universidade, seja na mídia e no mercado de trabalho como um todo (SILVA FILHO, 2008). Pode-se afirmar, com isso, que

As cotas nas universidades são parte dessa estratégia mais ampla de afirmação da identidade, do sentimento de pertença, da busca da diferença como valor fundante da alteridade e da diversidade na sociedade, em contraposição ao monismo cultural e à imposição de um único modelo estético, político, cultural (SILVA FILHO, 2008, p. 63-64).

As cotas são, assim, importantes no processo de democratização do acesso à universidade, mas suas funções não se restringem a essa. O ingresso desses

negros em instituições federais de ensino superior cria uma nova elite econômica, uma nova classe média negra. Isso contribui com referências positivas para todos os afrodescendentes, já que esses "[...] negros participarão do núcleo de decisões das políticas públicas e das empresas que passarão a levar em conta as especificidades do grupo afrodescendente [...]" (SILVA FILHO, 2008, p. 64).

Ademais, outro objetivo das cotas raciais, talvez até mais importante do que o ingresso no ensino superior, é a necessidade de que os beneficiários dessa política pública se autodeclarem negros ou afrodescendentes. Isso contraria o caminho tradicional do racismo brasileiro de branqueamento da população, no qual foram geradas infinidades gradativas de cores que, historicamente, impediram a construção de uma identidade negra - ou afrodescendente - brasileira. Podemos assegurar, então, que as cotas raciais incentivaram a reflexão sobre a própria identidade negra.

Embora possa haver controvérsias sobre a maior efetividade de reserva de vagas para estudantes com critério sócio-econômico [sic], como aqueles egressos de escolas públicas, ou de afrodescendentes, o debate sobre as cotas para negros permitiu a presença no espaço público da sociedade brasileira da discussão sobre a identidade do negro no Brasil, sobre o mito da democracia racial no país e os processos discriminatórios, além da busca da auto-estima [sic] desse grupo social. Nesse sentido, a reserva de vagas, independente de sua implantação isoladamente ou em conjunto com a reserva por critério de ser egresso de escolas públicas, contribui para a mudança da cultura política brasileira e dos valores na sociedade (SILVA FILHO, 2008, p. 91-92).

Por fim, para que seja garantida a igualdade substancial para todos os indivíduos, seja na educação em geral ou na educação superior, faz-se necessário a implementação de educação pública de qualidade, gratuita e de massa. Essa educação deve ser acessível tanto para as classes trabalhadoras quanto para as elites econômicas. Essa é uma solução válida para ser aplicada a médio e longo prazo.

Há muito poucos jovens de 18 a 25 anos na Educação Superior, cerca de 9% apenas, e somente com uma forte expansão do setor público poderá garantir uma reversão desse quadro. O programa REUNI agora aponta nessa perspectiva de expansão estimulada do setor público (SILVA FILHO, 2008, p. 89-90).

Entretanto, além dessa escolarização de qualidade e em massa, é imprescindível a implantação de políticas públicas de ação afirmativa de caráter social, econômico e étnico. Embora haja grande coincidência, no Brasil, entre o

caráter socioeconômico e o étnico, as ações afirmativas com recorte racial são importantes, como já salientado, para o reconhecimento social dos afrodescendentes.

### 2.3.2 Cotas raciais: o conceito de raça

Quanto ao conceito de raça utilizado nesse trabalho, há acepções que devem ser afastadas quando tratado o tema ações afirmativas. Isso porque o conceito de raça adotado pela política de cotas para a inclusão de negros e ameríndios nas instituições de ensino superior não se confunde com o biológico, tampouco com a ideia mítica de sermos um país mestiço. Afastada a identidade nacional mestiça, resta a (in)definição de quem é negro no Brasil. Na linha de argumentação de Carvalho (2011), Munanga (2004) e Ianni (2004), é notório que o conceito objetivo e biológico de raça não dá conta da complexidade da discussão, sendo necessário sua ressignificação na busca pela democracia racial.

Ianni (2004) esclarece que

[...] a "raça" não é uma condição biológica como a etnia, mas uma condição social, psicossocial e cultural, criada, reiterada e desenvolvida na trama das relações sociais, envolvendo jogos de forças sociais e progressos de dominação e apropriação. Racionalizar uns e outros, pela classificação e hierarquização, revela-se inclusive uma técnica política, garantindo a articulação sistêmica em que se fundam as estruturas de poder (IANNI, 2004, p. 23).

A partir de conceito de raça semelhante ao de Ianni (2004), Carvalho (2011, p. 8) analisa o "racismo acadêmico". Segundo o professor, "existe racismo onde o resultado do convívio social multirracial [sic] é a exclusão sistemática e generalizada do grupo racial negro". Ora, como salienta o próprio autor, a definição de "racismo" utilizada não é meramente jurídica. Para o Direito, mormente o penal, racismo é crime inafiançável e imprescritível (BRASIL, 1988). Racismo é cada um dos crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor previstos na Lei n. 7.716/89. Ocorre que, com exceção do art. 20 dessa lei, todos os tipos penais são casuísticos e punem tão somente condutas específicas, como "[...] negar ou obstar emprego em empresa privada." (BRASIL, 1989). O art. 20<sup>23</sup>, *caput*, incluído pela Lei n. 8.081/90 e alterado pela Lei n. 9.459/97, traz uma redação mais genérica e abrangente,

<sup>23</sup> "Art. 20. Praticar, induzir ou incitar a discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional. Pena: reclusão de um a três anos e multa" (BRASIL, 1989).

possibilitando a punição de outras formas de preconceito e discriminação que não se encaixam nas demais previsões dessa lei. Nada obstante, nem mesmo o artigo 20 da Lei n. 7.716/89 exaure a complexidade e a abrangência na qual o termo "racismo" – ou, de modo oblíquo, "raça" – é utilizado pelas políticas públicas de ações afirmativas.

Assim, é uma das premissas para estudar ações afirmativas raciais saber que não é o conceito restritivo, legal e penal de raça que fundamenta a política de cotas raciais para ingresso no ensino superior, mas a compreensão da complexidade desse termo, que abarca, também, dimensões sociológicas, psicológicas e históricas.

Foi construída uma estrutura social de coincidência ou aproximação muito grande entre etnia e classe social, acompanhada de uma conferência de prestígio às pessoas com cor mais clara e com uma fragmentação na forma de classificar as pessoas por cor, solapando e tentando desintegrar a possibilidade de fortalecimento da ancestralidade comum de determinado grupo social negro ou índio, ou de laços de identidade que podem contribuir para o fortalecimento da auto-estima [sic] e da luta pela superação das desigualdades social [sic] a partir de movimentos coletivos. Foi criado todo um *continuum* de cores raciais que é uma hierarquia de prestígio social e de modelo de beleza no Brasil e na América Latina (SILVA FILHO, 2008, p. 62-63).

Assim, a compreensão de raça, no contexto brasileiro e para as ações afirmativas aqui estudadas, é complexa e busca a valorização do multiculturalismo, a partir da tolerância e do respeito às diferenças culturais. Desse modo, podemos afirmar, com segurança, que a Ciência Jurídica exclusivamente não dá conta dessa conceituação.

[...] como o Direito prevê que qualquer ação contra essa prática discriminatória deve ser ancorada e sustentada em provas visíveis no inquérito ou nos tribunais, e também como há toda uma cultura estabelecida e uma história de discriminação, patrimonialismo e opressão no Brasil, muitas das práticas discriminatórias não são percebidas por amplas parcelas da sociedade e são vistas de forma naturalizada (SILVA FILHO, 2014, p. 201).

O Direito, além de não ser suficiente enquanto instrumento para frear práticas discriminatórias, não raras vezes acaba contribuindo para a sua naturalização. Isso se dá porque o Direito, em si, é instrumento de poder que historicamente serve às elites, mas, também, porque, como afirmou Silva Filho (2014), ele exige conteúdo probatório que dificilmente será possível, seja pela sutileza dessas práticas, seja

pela compreensão social – e aqui incluem-se os juízes, desembargados e ministros – de que tais práticas discriminatórias estão dentro dos limites de "normalidade": são práticas aceitáveis.

Desse modo, podemos afirmar que o conceito de raça que esteia a política de cotas raciais para ingresso no ensino superior federal não é biológico e, tampouco, jurídico. Podemos admitir, também, a complexidade de um termo que é interdisciplinar. Entretanto, a sua difícil conceituação em nada afeta a sua concretude. Na desigualdade brasileira, o aspecto racial é relevante, pois convivemos com a dicotomia entre brancos e negros. Fanon (2008) ressalta que "[...] fazendo-se apelo à humanidade, ao sentimento de dignidade, ao amor, à caridade, seria fácil provar ou forçar a admissão de que o negro é igual ao branco." (FANON, 2008, p. 44). Nessa oportunidade, salienta que o seu objetivo é outro. Com sucesso, o autor analisa as diversas questões e os muitos aspectos que constituíram – e constituem – a identidade negra. Ele pretende "[...] ajudar o negro a se libertar do arsenal de complexos germinados no seio da situação colonial [...]" (FANON, 2008, p. 44).

Munanga (2004), por sua vez, problematizou a complexidade do conceito, afirmando que, "[...] num país que desenvolveu o desejo de branqueamento, não é fácil apresentar uma definição de quem é negro ou não." (MUNANGA, 2004, p. 52) Para ele, não é a genética que conceituará quem é negro no Brasil, haja vista que "[...] os conceitos de negro e de branco têm um fundamento etno-semântico, político e ideológico, mas não um conteúdo biológico." (MUNANGA, 2004, p. 52) Nesse sentido, Carvalho (2011) sintetiza o conceito de negro, no Brasil, de modo absolutamente prático e cotidiano ao asseverar que

[...] ser branco no Brasil é levar vantagem diária sobre os negros. Mesmo não existindo raças no sentido biológico do termo, a representação social da diferença é racializada fenotipicamente - basta olhar para a televisão, das novelas à publicidade. (CARVALHO, 2011, p. 102).

Desse modo, podemos concluir que as ações afirmativas no Brasil almejam "[...] combater a discriminação, sempre escamoteada por um 'mito da democracia racial' no Brasil, mas resultante de séculos de escravidão, políticas assimilacionistas, segregadoras e excludentes da cidadania plena e da igualdade substantiva." (SILVA FILHO, 2008, p. 13) Entretanto, essa discriminação não se restringe às questões

raciais. As desigualdades que assolam a sociedade brasileira são muitas e requerem medidas diversas para que sejam combatidas.

A sociedade contemporânea é desigual por ser resultado de um processo histórico com concentrações de poder e de renda em pequenos grupos, por haver grupos que foram secularmente escravizados ou discriminados por questões de gênero, por serem minorias étnicas e religiosas nos estados de origem, por orientação sexual. Muitas vezes são os grupos majoritários que são discriminados, como é o caso dos negros e das mulheres no Brasil (SILVA FILHO, 2014, p. 203).

Assim, entender as dimensões social e econômica do conceito de raça e que a desigualdade brasileira é complexa facilita compreender o tríplice critério adotado pela Lei n. 12.711/12. Esse instrumento legal dispõe que, das vagas reservadas para cotistas oriundos de escolas públicas, 50% (cinquenta por cento) delas devem ser preenchidas por "[...] estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo [sic] (um salário-mínimo [sic] e meio) 'per capita'" (BRASIL, 2012) e que todas as vagas reservadas "[...] serão preenchidas [...] por autodeclarados pretos, pardos e indígenas, em proporção no mínimo igual à de pretos, pardos e indígenas na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição." (BRASIL, 2012) É notória, pois, a preocupação da Lei de Cotas em contemplar as diversas desigualdades sociais do país.

#### 2.4 AS DIMENSÕES SOCIAIS E ECONÔMICAS DA POLÍTICA DE COTAS

Embora sejam comumente confundidos, os critérios sociais e econômicos para ingresso na universidade pública por meio de cotas são distintos. Isso porque, ao estabelecer a reserva de cinquenta por cento vagas nos cursos de graduação para estudantes egressos de escolas públicas, a Lei 12.711/2012 estabelece um critério social que não coincide, necessariamente, com o econômico. Ademais, quando dispõe que cinquenta por cento dessas vagas será destinada para estudantes oriundos de famílias com renda *per capita* igual ou inferior a um salário mínimo e meio, essa mesma lei contempla, também, o critério econômico.

Ocorre que, no debate acerca das ações afirmativas, há quem defenda a reserva de vagas para estudantes egressos de escolas públicas, sob o argumento de que, além dos negros, há brancos que estão submetidos a condições iguais ou bem próximas às dos negros, ainda que em percentagem menor. Desse modo, não

seria justo a reparação de apenas uma parcela dos oprimidos. Há, por outro lado, como já foi dito, os que defendem que o processo de miscigenação pelo qual o Brasil passou dificulta ou, por vezes, impossibilita uma classificação de classe e cor de pele. Para esses, como as escolas públicas são frequentadas majoritariamente por estudantes com baixos recursos financeiros, a forma mais eficaz de rompimento do círculo da exclusão é com a instituição de reserva de vagas para estudantes egressos de escolas públicas (SILVA FILHO, 2014).

Argumentação parecida têm os defensores das cotas para carentes, ao afirmarem que se o interesse é inverter as prioridades para promover uma “discriminação positiva”, oferecendo maiores benefícios e estímulos aos historicamente excluídos, o mais acertado seria a seleção sócio-econômica, pois esta indicaria efetivamente os estratos sociais mais humildes que deveriam entrar nas universidades públicas (SILVA FILHO, 2014, p. 206).

Ao nosso ver, há um pilar comum que sustenta e justifica as políticas de cotas para negros, para estudantes oriundos de escolas públicas e para pobres. Em todos esses casos, o que se propõe é a instauração de ações afirmativas que reparem as diferenças existentes entre esses grupos e aqueles sempre tiveram acesso à universidade. Pretende-se, portanto, por meio de discriminação positiva incluir essas pessoas no ambiente acadêmico. É notório que essa medida colabora, de forma efetiva, para a democratização do acesso à educação superior pública brasileira, mas, como já foi dito, ela ainda não nos permite afirmar que as instituições federais de ensino superior foram democratizadas.

As desigualdades sociais e da educação são complexas. Não há, portanto, uma única variável que possa dar conta dos desafios colocados na Educação e, mais especificamente, na Educação Superior. Desse modo, faz-se necessária interpretação que considere as diferentes variáveis que compõem a realidade educacional e histórica do país. Ainda que seja possível afirmar que a variável social é a que melhor explica o fenômeno de perpetuação da iniquidade e das desigualdades no ensino superior, ela não é suficiente.

Fizemos o levantamento dessa hipótese justamente por suspeitarmos que as variáveis que mais determinavam o ingresso nas universidades fossem a escola onde o aluno estudou e as suas condições sócioeconômicas, e as condições socioeconômicas estão ligadas historicamente à variável “racial” no Brasil. É importante também pesquisar como a variável “cor de pele” tem impacto sobre a desigualdade no acesso ao ensino superior ao lado das variáveis de classe social, renda ou escola onde estudou. Entretanto nossa hipótese também é que esses três fatores, escola de origem, cor de pele e renda atuam em conjunto e que as três influenciam a entrada na

universidade. Por isso um sistema de cotas deve obedecer ao critério de contemplar essas três variáveis (SILVA FILHO, 2014, p. 206-207).

Cumprido salientar, porém, que o recorte econômico dado ao estudo da desigualdade brasileira deve ser realizado cuidadosamente. Isso porque esse critério é reiteradamente utilizado para resumir as questões sociais às patrimoniais. Ocorre que aquelas são mais abrangentes do que estas. Para Souza (2009, p. 19), na reprodução das classes sociais e de seus privilégios, a transferência de "valores imateriais" é o mais relevante aspecto, também denominado "herança imaterial".

[...] mesmo nas classes altas, que monopolizam o poder econômico, os filhos só terão a mesma vida privilegiada dos pais se herdarem também o "estilo de vida", a "naturalidade" para se comportar em reuniões sociais, o que é aprendido desde tenra idade na própria casa com amigos e visitas dos pais, ao aprender o que é "de bom tom", ao aprender a não serem "over" na demonstração de riqueza como os "novos ricos" e "emergentes" etc. Algum capital cultural é também necessário para não se confundir com o "rico bronco", que não é levado a sério por seus pares, ainda que esse capital cultural seja, muito frequentemente, mero adorno e culto das aparências, significando conhecimento de vinhos, roupas, locais "in" em cidades "charmosas" da Europa ou dos Estados Unidos etc. (SOUZA, 2009, p. 19).

A relevância da desigualdade social, porém, não afasta o critério econômico da política de cotas. A pobreza – assim como a desigualdade racial – é um dos aspectos que compõem o complexo conceito de desigualdade social no Brasil e que, portanto, deve ser contemplada pelas ações afirmativas. Desse modo, quando tratamos de políticas para a expansão do ensino superior, podemos concluir que as políticas universalistas, "[...] que atingem toda a população sem distinção de grupo social [...]"<sup>24</sup> (SILVA FILHO, 2014, p. 214), não contradizem as ações afirmativas, mas também não são suficientes para corrigir as distorções históricas.

Em 1999 foi divulgado pelo Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) um censo escolar anual indicando que, dos estudantes universitários, apenas 1,5% eram negros. Segundo esse censo, embora a escolaridade de brancos e negros estivesse aumentando, a diferença entre esses dois grupos era mantida. Somado a isso, a constatação, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de que aproximadamente 45% da população brasileira é afrodescendente, parda ou negra serviu de substrato, naquele momento,

---

<sup>24</sup> A criação de mais vagas e a abertura de cursos noturnos nas instituições federais de ensino superior são exemplos de políticas universalistas.



para que os movimentos negros provassem cientificamente que as políticas universalistas que ampliavam o acesso à educação básica pública e às universidades públicas e particulares não eram bastantes para inclusão do afrodescendente no ensino superior.

O debate que emergiu dessas pesquisas instou o governo federal, então presidido por Fernando Henrique Cardoso, a defender a sua política educacional. Defendia-se que uma política universalista que ampliasse o acesso ao ensino fundamental e aumentasse os anos de escolaridade de todos os grupos sociais melhoraria os indicadores em geral e isso levaria, conseqüentemente, a uma diminuição das desigualdades educacionais entre negros e brancos (SILVA FILHO, 2008). Ocorre que

Mesmo que os indicadores sociais da sociedade como um todo melhorem com ações universalistas, as distâncias entre os grupos sociais, étnicos, de cor ou de gênero permanecem inalteradas, sem ações corretivas e reparatórias (SILVA FILHO, 2014, p. 214).

Como as políticas universalistas propõem tratamento igual a grupos sociais que têm histórias de vida diferentes, elas mais reproduzem as desigualdades de fato do que as combatem, posto que tratam os diferentes como iguais. Isso ocorre porque a igualdade de fato não deriva da igualdade absoluta de direitos, sendo imprescindível a igualdade de oportunidades (SILVA FILHO, 2008). Faz-se necessário, portanto, que haja medidas que, com fundamento no princípio da igualdade material e no postulado da proporcionalidade, tragam tratamento diferenciado àqueles que se distinguem, seja no aspecto étnico, no patrimonial ou no social.

Isso posto, podemos concluir que a adoção exclusiva de políticas universalistas não são suficientes para a promoção da justiça social. Por isso, comungamos com pleitos dos movimentos sociais que defendem políticas de ação afirmativa como estratégia para a diminuição das diferenças sociais (SILVA FILHO, 2008). A instituição das ações afirmativas, que trazem essa proposta menos universalista e mais casuística, foi o caminho mais acertado para dar início ao processo de democratização do ensino superior. Esse caminho, porém, não prescinde de políticas universalistas concomitantes.

[...] uma ação afirmativa de reserva de vagas nas universidades garante a diversidade nesse nível de ensino, assegura uma democratização da

composição racial dos segmentos sociais médios, assim como permite a visualização positiva de indivíduos de segmentos antes invisíveis socialmente ou com uma imagem apenas negativa, associada a elementos que rebaixavam a autoestima de um grupo social. Mas a adoção das cotas em uma situação em que há poucos jovens na Educação Superior deve ser acompanhada de uma ampliação do acesso. O Brasil, ainda apresenta uma taxa reduzida de jovens de 18 a 24 anos na Educação Superior, e ainda não democratiza efetivamente o acesso a esse nível, como outros países da América Latina, como Argentina, Uruguai e Chile, que têm 30% de seus jovens nessa faixa etária nas universidades (SILVA FILHO, 2014, p. 214-215).

Se é preciso, por um lado, que a democratização se dê com o aumento das vagas, é preciso que essas vagas sejam destinadas àqueles que foram historicamente distanciados da universidade. As políticas universalistas e as ações afirmativas são, portanto, complementares e devem ser adotadas em conjunto para que o país quite seu débito histórico com a educação superior dos jovens, mormente os negros e índios, os pobres e os oriundos de escolas públicas.

Consideramos que os resultados obtidos apontam no sentido de que as ações afirmativas são mecanismos “naturais” em um Estado que pretenda promover a justiça social e que o Brasil tem construído diversas alternativas de promoção de grupos socialmente excluídos e que as cotas de critério social e de cor de pele são uma dessas ações. A combinação dos dois critérios encontra suporte nos resultados empíricos da pesquisa, no caso da UFBA, e permite a adoção de uma ação afirmativa que tenha um caráter mais amplo e defensável socialmente, permitindo a superação de resistências políticas ou acadêmicas (SILVA FILHO, 2014, p. 215).

Quanto mais complexos os critérios adotados, a nosso ver, mais a política de cotas se aproximará da realidade brasileira e mais incomodará as elites. Além de não se sentirem responsáveis pela desigualdade social, as elites brasileiras não se dispõem a ceder os privilégios usufruídos em todas as esferas de poder (GUIMARÃES, 2002). Desse modo, é previsível que as ações afirmativas que estabelecem a política de cotas, bem como qualquer outro mecanismo de reparação ou democratização das instituições públicas, enfrentem resistência.

Quando se discute a reserva de vagas para ingresso em instituições públicas, o argumento do mérito é a crítica que se destaca. A partir dele, a desigualdade é justificada como produto da qualidade de cada indivíduo (SOUZA, 2005).

Como todas as condições sociais, emocionais, morais e econômicas que permitem criar o indivíduo produtivo e competitivo em todas as esferas da vida simplesmente não são percebidas, o “fracasso” dos indivíduos das classes não privilegiadas pode ser percebido como “culpa” individual. As raízes familiares da reprodução do privilégio de classe e o abandono social

e político secular de classes sociais inteiras, cotidianamente exercido pela sociedade inteira, são tornados invisíveis para propiciar a “boa consciência do privilégio”, seja econômico (das classes altas), seja cultural (das classes médias), e torná-lo legítimo (SOUZA, 2009, p. 20).

Desse modo, o mérito<sup>25</sup> passa a ser mecanismo legitimador da reprodução das desigualdades, recaindo sobre cada indivíduo o louvor ou o fardo de, respectivamente, obterem o êxito ou fracassarem no acesso aos espaços de prestígio. Quanto à universidade, na discussão jurídica da política de cotas, esse foi um dos argumentos que protagonizou a ADPF 186.

Ocorre que, ao contrário do que se tentou fazer nessa ADPF, não é possível compreender a realidade social a partir de uma única variável, seja ela cor, classe social, gênero, grau de escolaridade, orientação sexual etc. A sociedade é uma “[...] conjunção dessas variáveis que influenciam os grupos sociais e a relação entre eles [...]” (SILVA FILHO, 2014, p. 215).

## 2.5 A TEORIA DA COMPLEXIDADE E A POLÍTICA DE COTAS NAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR

Em um Estado que visa a promoção da justiça social, as ações afirmativas devem ser vistas como mecanismos naturais para a inserção de grupos socialmente excluídos. No Brasil, as cotas raciais, sociais e patrimoniais são algumas dessas ações. Para Silva Filho (2014), a combinação desses critérios, no caso da Universidade Federal da Bahia, permite que a ação afirmativa tenha caráter mais amplo, sendo mais fácil superar as resistências acadêmicas e políticas.

A superação da concepção do Estado moderno, homogeneizador e imparcial, redutor das diferenças e reproduzidor das desigualdades reais para um novo modelo, resultado das lutas sociais e do fortalecimento da sociedade civil, promotor de direitos e reconhecedor das singularidades, tem, nas ações afirmativas, um instrumento e um conceito valioso, conceito

---

<sup>25</sup> "Elas [as cotas] devem, ao revés, ser analisadas à luz do arcabouço principiológico sobre o qual se assenta o próprio Estado brasileiro, desconsiderando-se os interesses contingentes e efêmeros que envolvem o debate. Não raro a discussão que aqui se trava é reduzida à defesa de critérios objetivos de seleção - pretensamente isonômicos e imparciais -, desprezando-se completamente as distorções que eles podem acarretar quando aplicados sem os necessários temperamentos. De fato, critérios ditos objetivos de seleção, empregados de forma linear em sociedades tradicionalmente marcadas por desigualdades interpessoais profundas, como é a nossa, acabam por consolidar ou, até mesmo, acirrar as distorções existentes. Os principais espaços de poder político e social mantêm-se, então, inacessíveis aos grupos marginalizados, ensejando a reprodução e perpetuação de uma mesma elite dirigente. Essa situação afigura-se ainda mais grave quando tal concentração de privilégios afeta a distribuição de recursos públicos" (VOTO..., 2014, p. 15).

bem sintetizado por Boaventura de Souza Santos utilizado em nosso trabalho de que “devemos lutar pela igualdade quando a diferença nos inferioriza e pela diversidade quando a igualdade nos descaracteriza” (SILVA FILHO, 2014, p. 216).

Assim, podemos afirmar que a luta será pelo direito à igualdade ou pelo direito à desigualdade a depender do caso concreto. Isso sinaliza que vivemos em uma realidade social complexa, na qual não é possível delimitar uma variável absoluta, tampouco definir um direito sem analisar todos os aspectos que compõem e contextualizam a desigualdade social a ser combatida. Nessa linha, Morin e Moigne (2000) rejeitam as várias formas de reducionismo e determinismo. A partir de uma perspectiva transdisciplinar, defendem um conhecimento que ultrapassa a separação e o isolamento entre as disciplinas, marco da ciência ocidental a partir do século XIX. Para eles, o modelo científico tradicional foi construído sobre princípios fundamentais, que começaram a ser abalados no último século. Entre esses princípios, estão os da ordem, da separabilidade e da razão absoluta (MORIN; MOIGNE, 2000).

Segundo o princípio da ordem, por trás de toda a desordem aparente existe uma ordem a ser descoberta. Ou seja, toda desordem ou acaso aparentes deveriam ser considerados uma lacuna no conhecimento humano, uma ignorância provisória. O princípio da separabilidade, por sua vez, determina que para se resolver um problema ou para se compreender um objeto é preciso decompô-lo em elementos mais simples. Nesse processo há sempre o risco de se perder a interação das partes entre si, das partes com o todo e do todo com o exterior. Sob um ponto de vista mais amplo, o princípio da separabilidade trouxe consigo a tendência ocidental à especialização. Desse modo, os conjuntos complexos como o ser humano ou a natureza têm sido drasticamente fragmentados em partes que não se comunicam entre si. Isso desencadeia a compartimentalização do conhecimento humano em disciplinas estanques, que são comumente tratadas de maneira não interdisciplinar (MORIN; MOIGNE, 2000).

O princípio da Razão Absoluta, por fim, corresponde à lógica indutivo-dedutivo-identitária, tipo de racionalidade que se atrelou a todo o desenvolvimento científico ocidental. A indução<sup>26</sup> e a dedução<sup>27</sup> marcam o modelo científico do Ocidente, com exclusão de quaisquer outros procedimentos legítimos. Complementa

---

<sup>26</sup> Processo de raciocínio que, a partir dos casos particulares, chega aos princípios gerais.

<sup>27</sup> Procedimento por meio do qual são tiradas conclusões necessárias de proposições preliminares.

essa ideia de racionalidade a lógica identitária, que impõe a impossibilidade de que uma mesma característica pertença e não pertença ao mesmo sujeito.

Esses princípios tidos como fundamentais foram confrontados diversas vezes pela realidade física e social. Já o pensamento complexo, segundo Morin e Moigne (2000), não pretende substituir a desordem pela ordem, mas fazer conviver, simultaneamente, a ordem, a desordem e a organização. Quanto ao princípio da separabilidade, a Teoria da Complexidade não almeja a sua substituição pela inseparabilidade. O que se faz é inserir o separável na inseparabilidade, haja vista que examinar o funcionamento das partes, à maneira cartesiana, não seria suficiente para a compreensão do processo, pois o todo produz novas qualidades se compararmos com as partes consideradas isoladamente, sendo o todo mais do que a simples adição das partes. Ademais, algumas qualidades e características das partes podem ser inibidas pela organização do todo. Com isso, o todo também é menos do que a adição das partes (MORIN; MOIGNE, 2000).

No tocante à separabilidade entre sujeito e objeto, a Teoria da Complexidade defende que não é possível que um cientista examine de maneira neutra o seu objeto. O cientista altera o objeto a partir de seu próprio contexto e prática de observação, assim como o objeto de estudo transforma, também, o cientista. Desse modo, podemos afirmar que, ao examinar uma sociedade, o cientista é um elemento desta sociedade e a sociedade, por sua vez, está no cientista.

Ademais, quando afirmamos que as desigualdades sociais brasileiras, mormente no tocante à educação superior, são complexas, entendemos que qualquer análise da situação educacional do país deve ser feita em observância com a realidade globalizada e com o contexto histórico que compõem tal situação. Todavia, entendemos, também, que é preciso um olhar atento às especificidades de cada caso concreto, de cada região e de cada aspecto que compõe a desigualdade social, haja vista que "[...] complexidade é o pensamento capaz de reunir, de contextualizar, de globalizar, mas ao mesmo tempo, capaz de reconhecer o singular, o individual e o concreto." (MORIN; LE MOIGNE, 2000, p. 207).

Entendida a Teoria da Complexidade, resta esclarecer como esta fundamenta a política de cotas implantadas pela Lei n. 12.711/2012. Segundo essa teoria, como já foi dito, a sociedade é um todo complexo e, com isso, as desigualdades que assolam esse corpo social também não fugiria dessa complexidade. Assim, estabelecer tão somente a reserva de vagas para ingresso de negros e índios nas

universidades federais, é medida eficiente, mas muito aquém das necessidades brasileiras. Por isso, fez-se necessária a criação de outro instrumento, mais completo e mais abrangente. Nasce dessa necessidade a Lei de Cotas que estabelece a reserva de vagas também para pobres e estudantes oriundos de escolas públicas.

A Lei de Cotas, ao nosso ver, tem ao menos o cuidado de reconhecer as especificidades regionais quando, por exemplo, impõe que a reserva de vagas no critério racial deve ser feita de modo proporcional à realidade étnica do estado federado. Outrossim, tal lei considera o contexto histórico do país e a diversidade de situações de desigualdade ao adotar não apenas o critério racial, mas a combinação dos critérios social, racial e patrimonial.

Com esteio na própria Teoria da Complexidade, é possível que questionemos se a Lei n. 12.711/2012, por abranger novos critérios, dá conta da desigualdade dentro do espaço acadêmico. Não dá. Assim como o acesso à educação não dá conta das desigualdades sociais do país, o acesso à educação superior não dá conta das desigualdades educacionais dos brasileiros. Portanto, a Lei de Cotas, por si só, não garante a democratização da instituição universitária pública. Ela precisa ser combinada com uma série de outras políticas públicas que promovam a democratização desse espaço, a mudança da cultura de manutenção das desigualdades sociais, a permanência desse novo público na universidade etc.

O que podemos afirmar é que as cotas raciais implantadas em Brasília, na UnB, foi um grande passo nesse movimento de abrir a universidade àqueles que não integram as elites. Entretanto, as modificações trazidas pela Lei n. 12.711/2012 ampliaram a política de cotas e melhor atenderam às necessidades da realidade brasileira. Podemos afirmar, ainda, que essas medidas são etapas de um processo de democratização das instituições de ensino superior e que esse processo é um passo para a construção de uma educação mais inclusiva. Por fim, a educação é apenas um dos pilares para o combate da desigualdade social do país e para a construção de uma sociedade justa, livre e solidária.

Desse modo, por mais relevante que seja a política de cotas, não podemos afirmar que ela democratizou o ensino superior público brasileiro. Podemos, todavia, asseverar que tal política rompeu com a impossibilidade de negros, índios, pobres e estudantes de escolas públicas ingressarem na universidade. Antes da Lei de Cotas, o ingresso desses indivíduos era tão raro que, enquanto exceção, apenas

confirmavam a regra de que o processo seletivo utilizado era propositalmente elitista e excludente.

## 2.6 O PAPEL DAS AÇÕES AFIRMATIVAS NA BUSCA PELA JUSTIÇA SOCIAL

O princípio meritocrático foi – e ainda é – utilizado para justificar a seleção de ingresso na universidade, reproduzindo e legitimando as desigualdades, como já explanado. Ocorre que, desde 2003, o povo brasileiro colocou em primeiro lugar na agenda política do país os avanços sociais que têm na educação seu principal instrumento de consolidação e aplicação (RIBEIRO, 2015). Optou-se por inclusão social.

Programas foram desenhados e aprimorados, com amplo êxito. Esta é a que chamo de terceira agenda, liderada pelo Partido dos Trabalhadores. Ela é a mais complexa, tanto que ainda não está concluída: a luta pela inclusão social, pelo fim da miséria e pela redução – e depois o fim – da pobreza. Mas em poucos anos, entre 2005 e 2010, a pirâmide social de nossa desigualdade se converteu num losango, que prenuncia uma sociedade justa porque igual em direitos para todos. Cem milhões de brasileiros viviam nas classes D e E em 2005, metade de nossa população. Em apenas cinco anos, cinquenta milhões tinham passado para a classe C, da qual por sua vez uma parte subiu para as classes mais prósperas. Não há paralelo de uma ascensão social tão elevada e tão rápida, proporcionalmente à população do país, em lugar algum do mundo (RIBEIRO, 2015, p. 2).

Para que o Brasil seja, verdadeiramente, um país de todos, com igualdade de oportunidades e inclusão social, é preciso que seja superada a fome. Depois dela, a educação é o instrumento mais eficaz para a promoção da justiça social (RIBEIRO, 2015), devendo ser valorizada e qualificada desde o ensino básico, pois a desigualdade no acesso ao ensino superior é construída durante toda a história escolar dos candidatos, de forma contínua (ZAGO, 2006). As ações afirmativas surgem nesse contexto em que os grupos sociais reivindicam integração e, ao mesmo tempo, identidade.

Integração para viabilizar a justiça social, a ascensão econômica e social, a possibilidade ocupação de espaços sociais mais valorizados e assim ser reconhecidos socialmente. E a identidade aparece, como Bhabha e Boaventura de Souza Santos pesquisam, na sociedade contemporânea como contraponto à monocultura, à opressão de uma cultura hegemônica e colonialista. Essas duas dimensões estão ligadas à busca da democracia como espaço de efetivação de direitos, como espaço que reconhece os indivíduos como portadores de direitos, na sociedade que deve primar pela solidariedade social, que está em diversos autores para o sentido de

integração social, como Durkheim, e para o sentido de fraternidade e respeito às diferenças (SILVA FILHO, 2008, p. 73).

Assim, as ações afirmativas que instituíram as cotas nas instituições federais de ensino superior cumprem um importante papel na busca pela justiça social, haja vista que, além de contribuírem para a democratização do espaço acadêmico, contribuem para que esse local seja mais diversificado e plural. É importante que a universidade deixe de refletir tão somente a cultura hegemônica das classes mais abastadas, dos brancos, dos heterossexuais etc. Enquanto instituição essencial para a formação dos indivíduos que, provavelmente, ocuparão os cargos públicos e privados de poder, a universidade deve valorizar a diferença e a diversidade.

A *diferença* é vista na cultura ocidental, cultura que hoje se tornou hegemônica, como sinônimo de inferioridade. O *outro*, ou seja, aquele que pertence a um grupo humano diferente do *eu*, é visto como inferior, como perigoso, desviante, criminoso ou como algo a ser destruído ou aculturado. A condição de pessoa é considerada exclusiva daqueles que participam da mesma tribo, "raça", classe social ou civilização. O nosso mapa cognitivo é o conjunto de valores, de percepções de mundo, de preconceitos sobre os quais nos orientamos e que nos é fornecido pela nossa sociedade que é construído socialmente, não é algo dado, natural, por conseguinte o presente é diferente do passado, e não necessariamente se repetirá no futuro, é resultado de um processo histórico e da práxis social. A cultura é processo, é mudança. O *outro* pode ser o negro, considerado inferior e discriminado explicitamente ou veladamente; o outro pode ser a mulher, que até hoje sofre discriminação pelo machismo; mas o outro pode ser a criança, o idoso, o homossexual. Em diferentes sociedades há o sentimento de que a sua "tribo está no centro do mundo, é o melhor lugar do mundo". Em Boaventura de Souza Santos há a crítica ao modelo ocidental, que vê a diferença como hierarquia, e há a indicação de que a pluralidade deve ser entendida como importante e interessante, superando uma situação de ser uma circunstância desencadeadora de hierarquias de poder na história (SILVA FILHO, 2008, p. 67).

Com isso, embora o Estado moderno, minimalista, liberal e não intervencionista pressuponha homogeneidade cultural absoluta e neutralidade na aplicação da lei, a adoção de ações afirmativas pelo governo brasileiro, bem como sua discussão e aprovação dos poderes legislativo e judiciário, reconhecem diferenças culturais, socioeconômicas e raciais que demandam ação corretiva estatal. É um reconhecimento da existência de discriminação deliberada, de invisibilidade social de alguns indivíduos e de inacessibilidade de alguns segmentos sociais a espaços de prestígio e decisão.

O Estado moderno, para Boaventura de Souza Santos, se notabilizou pelo procedimento de massificação e imposição de uma cultura sobre as demais



dentro de cada território, tendo a escola como um dos elementos fundamentais para o processo de aculturação, que implicava na adoção de um padrão único de língua, de história nacional (que foi a história dos vencedores no processo de constituição de um determinado Estado), de relações de troca e de normas e condutas. E essa imposição se dava pela desigualdade e pela exclusão (SILVA FILHO, 2008, p. 76).

As ações afirmativas são, portanto, um contraponto aos valores consagrados pelo Estado moderno. São instrumentos de combate à desigualdade e à exclusão social. No caso específico das ações afirmativas que instituíram a reserva de vagas para afrodescendentes, pobres e egressos de escolas públicas nas instituições federais de ensino superior, é notória a tentativa de utilizar essas instituições como o espaço social no qual a aculturação e o processo de massificação da cultura dominante comecem a ser desconstruídos. Isso se dá de diversas formas.

Na simples inserção dessas "minorias" na universidade, a mudança ocorre no próprio ambiente acadêmico, levando diversidade e enriquecendo as discussões, sejam em sala de aula, sejam nos espaços de convívios desses estudantes. No mercado de trabalho, a mudança se dá porque esses estudantes egressos das instituições federais de ensino superior serão, provavelmente, aqueles que ocuparão cargos públicos ou privados de prestígio e formarão a nova classe média. Nesse caso, essas ações afirmativas, por si só, acabam por estender seus efeitos para além do espaço universitário e, sobretudo, para além da perspectiva estudantil, abrangendo os futuros profissionais e, conseqüentemente, o mercado de trabalho. Desse modo, podemos, com segurança, afirmar que as ações afirmativas ora estudadas são relevantes para a promoção da justiça social.

A justiça social, segundo Silva Filho (2008), será alcançada por meio de dois valores que, para ele, são universais: a liberdade e a vida. Ocorre que esses valores devem ser guiados pelos valores da igualdade e da racionalidade comunicativa. Isso é, todos devem ter a possibilidade de exercer a liberdade para realizar seus projetos de vida com as mesmas condições, mesmas oportunidades e mesma medida. Assim, pode-se afirmar que justiça social impulsiona a coesão social. Numa sociedade coesa, os indivíduos exercem os seus papéis sociais de modo integrado, são mais felizes e possuem maior sentimento de pertença e confiança.

Uma sociedade, por esse paradigma de análise, está mais coesa, com maior chance de se manter e progredir se apresentar elevados graus de reciprocidade, que gerem *Confidence*, e se tiver uma cultura política mais voltada para a participação social, para cuidar das coisas públicas, ou *res*

*publica*, no caso das sociedades modernas e complexas. A sociedade brasileira apresenta graus diferenciados de reciprocidade, de *Confidence* e *trust* e de participação política cidadã. A cultura política do patrimonialismo, do paternalismo e do coronelismo se apresenta mais forte nas áreas de colonização do passado escravocrata, que eram voltadas para a exportação de matérias primas, nas áreas que foram mais engajadas no pacto colonial, do tráfico de escravos e numa estrutura patriarcal de elevado grau de opressão e subordinação (SILVA FILHO, 2008, p. 75).

Nesse sentido, a capacidade do Estado em mitigar a exclusão e a desigualdade social, bem como a capacidade dos movimentos sociais em "[...] reivindicar e fazer com que seus pleitos de integração e identidade sejam aceitos pelo Estado e pela sociedade como um todo [...]" (SILVA FILHO, 2008, p. 76) consolidam a justiça social. Numa sociedade na qual as instituições não respondem às expectativas sociais por empregos, distribuição de renda, democracia, justiça e serviços públicos de qualidade, é inevitável que haja um distanciamento das instituições públicas e a busca por soluções particulares às questões que deveriam ser tratadas em prol da coletividade. Esse não é o caminho que se espera de um Estado democrático que vise o bem estar social.

Desse modo, é possível afirmar que a justiça social é fundamental para que seja estabelecida a confiança nas instituições de um país e aumentar o interesse do cidadão com a coisa pública<sup>28</sup>. Para alcançá-la, o Estado deve lançar mão de políticas universalistas, que promovam direitos sociais, culturais e econômicos a todos, e de ações afirmativas, que reconheçam as diferenças entre os indivíduos e promovam a reparação de grupos histórico ou socialmente discriminados (SILVA FILHO, 2008). Santos (1999) sintetiza essas duas medidas que devem ser adotadas pelo Estado.

Daí, o novo imperativo categórico que, em meu entender, deve presidir a uma articulação pós-moderna e multicultural das políticas de igualdade e de identidade: temos o direito a ser iguais sempre a diferença nos inferioriza; temos o direito de ser diferentes sempre que a igualdade nos descaracteriza. (SANTOS, 1999, p. 44).

Tal afirmação faz ainda mais sentido se pensarmos que na sociedade em que vivemos o mercado é extremamente disputado, sendo ingênuo crer que esses

---

<sup>28</sup> "O estabelecimento de reserva de vagas nas universidades contribui para a inclusão social de segmentos historicamente discriminados, aumentando a coesão social e a intensificação da solidariedade social de diversas maneiras, através do aumento do *trust* nas instituições sociais, da participação mais diversificada dos diferentes grupos sociais nas instituições." (SILVA FILHO, 2008, p. 117).

indivíduos e grupos disputem espaços privilegiados de forma isonômica. Essa ideia de isonomia foi construída historicamente para garantir a manutenção da desigualdade de fato e dos privilégios. Nesse contexto, a universidade é um dos espaços privilegiados que, ainda, é o caminho para a conquista de outros papéis de prestígio na sociedade.

O acesso às universidades é visto como a alternativa de ocupação de espaços institucionais, profissões de prestígio social, com remuneração elevada, e postos de comando na sociedade. Grande parcela do movimento negro compreende que a melhor forma de romper com a exclusão da maioria dos negros e diminuir a desigualdade de outros tantos se dará pelo acesso à Educação Superior. O resgate da história dos negros no Brasil reforça essa tese. Nos cinco séculos de historiografia inaugurada com a chegada e conquista dos portugueses, quase quatro séculos se deram com a escravidão, primeiramente dos indígenas e posteriormente dos negros trazidos da África. O término da escravidão não foi acompanhado de políticas reparadoras ou de integração à sociedade, o que significou em muitos casos a passagem de uma situação de desigualdade na escravidão, para a situação de completa exclusão (SILVA FILHO, 2008, p. 84-85).

Assim, a ausência de negros e pobres nas universidades brasileiras foi historicamente construída e isso prejudica o emprego desses indivíduos em carreiras de prestígio e de comando. Esse distanciamento entre o mercado de trabalho qualificado e tais grupos sociais reduz a autoestima desses sujeitos que deixam de se ver capazes de alcançarem lugares com maior poder e melhor remuneração no mercado de trabalho.

A política assimilacionista do Estado brasileiro, que impõe uma cultura, uma forma de ver, sentir e pensar o mundo, deixa as culturas afrodescendente e indígenas esquecidas ou estigmatizadas, e tem como resultado a manutenção da desigualdade na ocupação de postos na sociedade moderna. Sabemos que há um processo de certificação social executado pelo sistema educacional, que confere a autorização a ocupar postos de comando na burocracia estatal e no mercado de trabalho, e se o sistema educacional seleciona na sua interação com o meio social, os indivíduos pertencentes a apenas uma determinada classe social ou grupo social para ocupar posições privilegiadas, as posições historicamente construídas desses grupos privilegiados estão preservadas (SILVA FILHO, 2008, p. 86).

Exatamente pela possibilidade de promover a ascensão social e a visibilidade pública, as ações afirmativas que instituem as cotas nas universidades federais surgem como reivindicação dos movimentos sociais na tentativa de romper o círculo vicioso de formação e manutenção das elites e das classes sociais consolidadas. A ideia é complementar as políticas de caráter exclusivamente universalista,

direcionadas a todos os sujeitos, e tentar, com isso, enfrentar a situação de desigualdade e promover a justiça social.

Ocorre que a promoção da justiça social e uma verdadeira democratização do espaço universitário não prescinde da representação mais fiel da realidade social. Isso só será possível se, além da mudança já iniciada no perfil do corpo discente, haja uma mudança, também, no perfil do corpo docente das instituições públicas de ensino superior. Ou seja, além de formar grupos sociais antes excluídos do mercado de trabalho qualificado, faz-se necessário que o concurso para docente também contemple esses sujeitos.

Com fundamento no princípio da igualdade substancial, interpretado a partir do postulado da proporcionalidade, a seleção de professores universitários deve observar as desigualdades constitutivas da realidade brasileira. Essa necessidade se esteia na promoção de uma universidade mais a cara do Brasil, de ensino mais plural e da abertura de um novo mercado de trabalho, altamente qualificado, que considere a segregação histórica de um povo e, com isso, a construção um país desigual e injusto.

### **3 COTAS RACIAIS EM CONCURSO PÚBLICO: O INGRESSO NA CARREIRA DOCENTE**

Antes mesmo da promulgação da Lei n. 12.990, de 9 de junho de 2014, que instituiu a reserva de 20% (vinte por cento) das vagas ofertadas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das fundações públicas, das empresas públicas, das autarquias e das sociedades de economia mista controladas pela União, já havia no ordenamento jurídico brasileiro normas que autorizavam as cotas na carreira docente de instituições públicas de ensino superior. Tanto o Estatuto da Igualdade Racial, nos artigos 2º e 4º, VII, quanto a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), no art. 3º, I, e a própria Constituição Federal de 1988, no art. 5º, trazem dispositivos que inspiram e fundamentam a adoção de cotas raciais em concurso para a carreira docente.

Essa recente modalidade de reserva de vagas, embora também contemple as instituições federais de ensino superior, traz novas discussões e novas normas. Com isso, faz-se necessária a apreensão de novos conceitos e de novas abordagens, como o conceito de autarquia, a relação entre a longevidade escolar e a remuneração do indivíduo e, ainda, um estudo sobre a realidade do mercado de trabalho no Brasil. Ademais, diante do caráter interdisciplinar deste trabalho, cabe, a partir de uma perspectiva sociológica e histórica, uma análise dos textos legais que fundamentaram essas cotas, bem como da Lei n. 12.990/2014 que trouxe a expressa previsão de cotas nas instituições controladas pela União.

#### **3.1 LEI N. 12.990/2014: UMA ANÁLISE DA RESERVA DE VAGAS PARA NEGROS EM CONCURSOS PÚBLICOS**

Publicada no Diário Oficial da União em 10 de junho de 2014, a Lei n. 12.990/2014 instituiu que, sempre que o número de vagas oferecidas num concurso público para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das empresas públicas, das sociedades de economia mista controladas pela União, das fundações públicas e das autarquias for igual ou maior do que 3 (três), 20% (vinte por cento) dessas vagas serão reservadas àqueles que se autodeclararem pretos ou pardos no ato da inscrição no concurso. Esse

critério, segundo a lei, deverá obedecer ao quesito cor ou raça utilizado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (BRASIL, 2014).

Quanto ao disposto nessa lei, o primeiro destaque está para o critério utilizado para a classificação do candidato em negro ou pardo. Assim como na política de cotas para o ingresso na universidade federal como discente, o critério eleito pela Lei n. 12.990/2014 foi o da autodeclaração. Como já foi dito, essa necessidade de se autodeclarar afrodescendente é socialmente muito relevante, pois é uma afirmação da identidade negra. Isso se contrapõe à tradição racista brasileira de branqueamento da população, que gerou uma infinidade de definições para os negros e pardos, sempre na tentativa de afirmar um fenótipo mais claro.

Entretanto, a lei de cotas raciais para concursos públicos esclarece que se for constatada uma autodeclaração fraudulenta, o candidato será eliminado do certame. Se o candidato que fez falsa declaração já tiver sido nomeado no cargo, a sua admissão no emprego ou serviço público estará sujeita a anulação, desde que por meio do devido processo legal administrativo, no qual lhe sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa (BRASIL, 2014). É possível, ainda, a aplicação de outras sanções cabíveis previstas em outras normas. Também é importante salientar que, de acordo com o seu art. 6º, a Lei n. 12.990/2014 terá vigência pelo prazo de dez anos e não será aplicada aos concursos cujos editais foram publicados antes da sua entrada em vigor em 10 de junho de 2014 (BRASIL, 2014).

Outro destaque importante para a compreensão da aplicação dessa lei ao concurso para a carreira docente de instituições federais de ensino superior é entender que tais instituições estão no rol elencado pela lei ainda em seu art. 1º, pois são autarquias. Autarquia é uma pessoa jurídica de direito público, criada para prestar serviços públicos próprios, típicos do Estado. Ela tem como objetivo desenvolver atividade típica do Estado e, por isso, se aproxima muito da Administração Direta.

Desse modo, os atos praticados pela autarquia são atos administrativos e possuem presunção de legitimidade, por exemplo. Os contratos celebrados também são administrativos e estão sujeitos às regras de licitação, de acordo com a normas da Lei n. 8.666/1993. Ademais, os bens autárquicos são bens públicos, inalienáveis

de forma relativa<sup>29</sup>, impenhoráveis<sup>30</sup>, imprescritíveis<sup>31</sup> e que não podem ser onerados, ou seja, não podem ser objeto de direito real de garantia, como penhor, hipoteca e anticrese. Por fim, os débitos da autarquia são protegidos pelo regime de precatório, na forma do art. 100 da Constituição Federal. Entretanto, cada autarquia, enquanto pessoa jurídica, tem uma "fila" própria para o pagamento do precatório (MARINELA, 2010).

Constituindo-se em centros subjetivados de direitos e obrigações distintos do Estado, seus assuntos são assuntos próprios; seus negócios, negócios próprios; seus recursos, não importa se oriundos de trespasse estatal ou hauridos como produto da atividade que lhes seja afeta, configuram recursos e patrimônio próprios, de tal sorte que desfrutam de "autonomia" financeira, tanto como administrativa; ou seja, suas gestões administrativa e financeira necessariamente são de suas próprias alçadas - logo, descentralizadas. Sempre se entendeu, pois, como é natural, que as autarquias por serem pessoas, embora intraestatais, são centros subjetivados de direitos e obrigações distintos do Estado. Na mesma linha, e pelos mesmos fundamentos, doutrina e jurisprudência sempre consideraram, outrossim, que quaisquer pleitos administrativos ou judiciais, decorrentes de atos que lhes fosse imputável, perante elas mesmas ou contra elas teriam de ser propostos - e não contra o Estado (MELLO, 2012, p. 165).

Outrossim, são exemplos de autarquia, além das Universidades Federais, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Quanto ao regime de pessoal, quem trabalha na autarquia é servidor público, preferencialmente estatutário, submetido às regras da Lei n. 8.112/1990. Desse modo, o ingresso nas carreiras universitárias, seja como técnico-administrativo, seja como docente, se dá por meio de concurso público. É justamente para esses concursos que a Lei n. 12.990/2014 previu a reserva de vinte por cento das vagas para aqueles que se autodeclararem negros ou pardos.

---

<sup>29</sup> A regra é que não pode alienar, mas, preenchidos alguns requisitos do art. 17 da Lei n. 8.666/1993, o bem público pode ser alienado. Autores mais modernos, como José dos Santos Carvalho Filho, dizem que bem público é alienável de forma condicionada.

<sup>30</sup> Não pode ser objeto de penhora (garantia do juízo, dentro de uma ação de execução), de arresto (cautelar típica para garantir que o devedor tenha como pagar como qualquer bem quando o contrato vencer) ou de sequestro (cautelar típica que garante que o devedor tenha como pagar com bem determinado quando o contrato vencer).

<sup>31</sup> Não pode ser objeto de prescrição aquisitiva, não podendo ser usucapido. Isso é, não cabe usucapião de bem público, embora o Poder Público possa adquirir bem por usucapião, não pode perder.

### 3.2 A INFLUÊNCIA DA LONGEVIDADE ESCOLAR NO MERCADO DE TRABALHO

O Brasil é um país cuja população possui baixa escolaridade, com uma média de 5,7 (cinco vírgula sete) anos de estudo por pessoa, o que equivaleria à conclusão da sexta série do ensino básico. Além disso, a escolarização de negros e brancos é muito diversa. Esses possuem, em média, dois anos de estudo a mais do que aqueles (HERINGER, 2002). A baixa escolaridade em si e a diferença da longevidade escolar de negros e brancos têm influência na inserção no mercado de trabalho e na remuneração recebida por esses grupos. Como num efeito cíclico, o negro possui menor acesso à educação e é instado a aceitar trabalhos de baixa remuneração. Isso os coloca em desvantagem tanto no mercado de trabalho quando na oportunidade de garantir o acesso de seus descendentes aos níveis mais altos de educação e, conseqüentemente, a um emprego mais qualificado e mais bem remunerado.

O acesso à educação é um dos principais fatores associados ao alcance de melhores oportunidades no mercado de trabalho e à obtenção de maior renda. O aumento da escolaridade é, geralmente, o principal caminho de mobilidade social ascendente dos indivíduos (HERINGER, 2002). Todo tratamento desigual sofrido pelos negros, que foram escravizados e depois libertados sem qualquer reparação, gerou inúmeras conseqüências ao longo da história do Brasil. Dentre elas, a menor longevidade escolar que os brancos acarretou a ocupação, pelos afrodescendentes, de profissões de menor prestígio e menos remuneradas.

Os negros brasileiros têm feito pouco progresso na conquista de profissões de maior prestígio social, no estabelecimento de seus próprios negócios e na ocupação de posições de poder político. Eles ainda concentram-se em atividades manuais que exigem pouca qualificação e escolaridade formal. As desvantagens acumuladas através da história brasileira tornaram o sucesso difícil para a população afrobrasileira (HERINGER, 2002, p. 61).

Entretanto, é preciso compreender que, embora a desigualdade entre negros e brancos esteja relacionada a fatores estruturais, está relacionada, também, à discriminação. A falta de acesso à educação formal é o fator estrutural que mais se destaca na inserção dos afrodescendentes nos postos de trabalho menos qualificados e com menor prestígio. Todavia, isso não contradiz o fato de que, muitas vezes, embora tenham a mesma qualificação, os negros e pardos ocupam cargos menos qualificados e/ou são pior remunerados.



No que diz respeito ao rendimento, negros e brancos também possuem situações desiguais. Ainda no caso da Região Metropolitana de São Paulo, apenas 5,3% dos negros ocupados recebem mais de 10 salários mínimos. Esse fato poderia ser interpretado – e em muitos casos o é – como decorrente somente do menor grau de instrução dos negros. Entretanto, mesmo quando se encontram em iguais condições de escolaridade, negros e brancos possuem rendimentos diferenciados. Essa situação se agrava principalmente nos grupos com grau de instrução mais elevado. Tal fato pode ser atribuído à ausência, entre os negros, de redes pessoais que permitam maior acesso a melhores oportunidades de emprego. Também pode ser atribuído à sub-remuneração e à sub-utilização de mão-de-obra negra qualificada, decorrente da discriminação racial (HERINGER, 2002, p. 62).

A abolição da escravidão não impediu que, ainda hoje, o trabalho manual seja o lugar reservado para os afrodescendentes brasileiros. Isso comprova que o crescimento econômico do país não contribuiu para diminuir a disparidade entre negros e brancos no Brasil (HERINGER, 2002) e que essa diminuição só se dará por meio de ações do Poder Público, seja por meio de políticas públicas, seja pela promulgação de leis que visem o combate da desigualdade racial do país. Por isso, além de medidas universalistas, as ações afirmativas são necessárias tanto para a democratização do acesso à educação quanto para a democratização do acesso a postos mais qualificados no mercado de trabalho.

O reconhecimento social se dá pelas medidas de discriminação positiva na Educação e em outros campos. Entendemos que no mercado de trabalho e nos meios de comunicação de massa é fundamental existirem cotas para afrodescendentes. Apesar dos meios de comunicação de massa serem uma concessão pública e, em última análise, o serviço de rádio-difusão ser de interesse público, pois irradia informação, cultura e ideologia, o controle social sobre os meios ainda está sendo pensado e aprimorado. Há um movimento na sociedade civil e no Congresso Nacional para a criação de um Conselho de Comunicação Social e para que a sociedade civil opine sobre a programação. Mas a sociedade brasileira, como visto anteriormente, ainda tem uma cultura política muito marcada pelo patrimonialismo, pelo patriarcalismo e pela falta de uma reciprocidade generalizada e de coesão social, o que impede uma participação cidadã nos movimentos sociais de forma geral e no controle desses meios de comunicação em particular. Esse fator, aliado à resistência dos proprietários dos meios de comunicação, dificulta esse controle social. Os critérios de seleção dos atores e modelos em programa de televisão são absolutamente arbitrários, continuando a seguir os critérios do privilégio de apenas uma única cor de pele, de uma única cultura, de um único padrão de beleza (SILVA FILHO, 2008, pp. 97 e 98).

Com isso, podemos, por um lado, afirmar que democratizar a educação, garantindo a longevidade escolar de todo brasileiro, é o modo mais eficaz de promover a justiça social. Por outro lado, precisamos admitir que essa é uma

solução a médio e longo prazo, sendo imprescindível que haja outras medidas de discriminação positiva que permitam a inclusão dos afrodescendentes no mercado de trabalho público ou privado. Isso porque a seleção para admissão em empregos, bem como a seleção para ascensão a postos de maior remuneração passa por critérios subjetivos dentro das empresas e dos órgãos públicos, ambientes nos quais o racismo é velado, mas existe.

As pesquisas sobre emprego e ocupação também são explícitas em demonstrar esses comportamentos racistas materializados nos rendimentos bem diferentes entre brancos e negros. Assim, torna-se importante nesse caso a implementação de uma discriminação positiva, entendida como política de ação afirmativa, para garantir equidade e promover as identidades específicas na sociedade (SILVA FILHO, 2008, p. 98).

Nesse contexto, as cotas para carreira docente nas instituições públicas de ensino superior são mais uma medida de combate à discriminação racial enraizada no país, porque possibilita o ingresso de negros e pardos numa carreira de prestígio, qualificada e bem remunerada. Ademais, permite que o ambiente acadêmico seja culturalmente enriquecido, pois haverá uma pluralidade de ideias no ensino e uma fuga, ainda que pontual, do padrão cultural, histórico, racial e estético que prevalece na sociedade como um todo e, especialmente, na universidade.

### 3.3 A BUSCA POR UMA EDUCAÇÃO PLURAL

A Lei n. 9.394/1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, ao dispor dos princípios e fins da educação nacional, institui que o ensino deverá ser ministrado com base em alguns princípios. Desses, destacam-se os princípios previstos nos incisos III, XI e XII, do art. 3º, que são, respectivamente, o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, a vinculação entre a educação, o trabalho e as práticas sociais e a consideração da diversidade étnico-racial (BRASIL, 1996). Essa previsão explícita a preocupação do legislador em tornar a educação mais plural.

Essa lei, embora tenha diversos dispositivos voltados para a educação básica, estabelece princípios que devem orientar toda a educação nacional. Desse modo, a educação superior também deve considerar a diversidade étnico-racial, tanto na inclusão de novos estudantes negros no corpo discente universitário, quanto na admissão de professores afrodescendentes na docência. Com isso,

podemos afirmar que as cotas para negros nos concursos para professores universitários atendem aos princípios estabelecidos pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Essas cotas permitem a ampliação das ideias e das concepções pedagógicas dos cursos, enriquecendo o ambiente acadêmico com a diversidade étnico-cultural antes inexistente, pois o corpo docente das universidades públicas, historicamente, foi composto por brancos de classe média e detentores de capital cultural. Ademais, a obediência ao princípio do pluralismo de ideias é imperiosa, posto que esse dispositivo da LDB reproduz o quanto exposto no art. 206, III da Constituição Federal.

No julgamento da ADPF 186, o Ministro Relator Ricardo Lewandowski (VOTO..., 2014), embora tratando das cotas para o ingresso de estudantes negros na UnB, ressaltou a importância da promoção do pluralismo de ideias, não só para a comunidade acadêmica, mas para toda a sociedade.

Diante disso, parece-me ser essencial calibrar os critérios de seleção à universidade para que se possa dar concreção aos objetivos maiores colimados na Constituição. Nesse sentido, as aptidões dos candidatos devem ser aferidas de maneira a conjugar-se seu conhecimento técnico e sua criatividade intelectual ou artística com a capacidade potencial que ostentam para intervir nos problemas sociais. Essa metodologia de seleção diferenciada pode perfeitamente levar em consideração critérios étnico-raciais ou socioeconômicos, de modo a assegurar que a comunidade acadêmica e a própria sociedade sejam beneficiadas pelo pluralismo de ideias, de resto, um dos fundamentos do Estado brasileiro, conforme dispõe o art. 1º, V, da Constituição. (VOTO..., 2014, pp. 17 e 18)

É notória a preocupação do legislador, no artigo 5º da Constituição Federal de 1988, em afirmar a importância de que o ensino seja pautado no pluralismo de ideias, tanto no ensino fundamental e básico quanto no superior. Ademais, a análise no voto do Ministro Relator pode ser reinterpretada para abranger a reserva de vagas para o concurso docente, que também deve observar o pluralismo de ideias enquanto um dos fundamentos do Estado brasileiro. A preocupação aqui está, também, com a democratização do que é ensinado pelos professores, pois a simples reprodução na sala de aula das ideias dominantes fará da educação apenas mais um instrumento de manutenção do *status quo* de desigualdade e não um mecanismo de transformação.

Faz-se necessário, ao contrário, que as instituições de ensino sejam utilizadas como mecanismos para impulsionar o processo de democratização do país e, para isso, elas devem ser mais plurais e refletirem as diversas culturas, classes, raças, gêneros etc. que constituem a sociedade brasileira. Desse modo, se a instituição de políticas universalistas, por si só, é ineficiente, a instituição de ações afirmativas para ingresso de estudantes também não dá conta de combater a desigualdade no ambiente universitário, sendo necessária a democratização, também, do corpo docente.

Outrossim, a Constituição Federal de 1988 faz referência a "ideias", no plural, explicitando a importância de pensamentos múltiplos e nem sempre estão em consonância com a cultura dominante, sejam de ordem teórica, doutrinária ou filosófica. As instituições de ensino não devem, pois, ser o lugar de uma única ideia. É o respeito ao princípio pluralidade de ideias que possibilita o alcance do desenvolvimento humano, da cidadania e da preparação para o mundo do trabalho, pois possibilita que o ensino seja mais plural e que a formação dos estudantes seja mais qualificada. A falta de pluralidade é uma afronta à democracia, que, como já foi dito, alcança sua plenitude não apenas na premissa majoritária, mas, sobretudo, no respeito e na concretização dos direitos das minorias.

Desse modo, a adoção de reserva de vagas para o concurso da carreira docente das universidades federais é um meio de assegurar que o ambiente acadêmico seja mais plural. As cotas raciais contemplam a diversidade étnico-racial do país e vinculam a educação superior à realidade social na tentativa de minimizar as discrepâncias e as injustiças sociais do mercado de trabalho, mormente quanto ao critério racial. Podemos afirmar, assim, que tal medida é uma ação concreta do Poder Público no combate à discriminação étnica, estando, portanto, em consonância com o disposto no Estatuto da Igualdade Racial.

#### 3.4 COTAS NO CONCURSO DOCENTE: UM ESTUDO DO ESTATUTO DA IGUALDADE RACIAL

O Estatuto da Igualdade Racial foi instituído pela Lei n. 12.288, em 20 de julho de 2010. Esse diploma legal fundamenta a criação de cotas raciais não apenas para o ingresso de discentes nas instituições federais de ensino superior, mas, também, para a entrada na carreira docente. Isso porque, no seu art. 1º, o estatuto afirma que

o seu objetivo é "[...] garantir à população negra a efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa dos direitos étnicos individuais, coletivos e difusos." (BRASIL, 2010), bem como o combate à discriminação e à intolerância étnica.

A efetivação da igualdade de oportunidades para a população negra, dentro da realidade brasileira, só é possível por meio de políticas públicas de ações afirmativas que assegurem um tratamento justo e desigual, com vistas a estabelecer a igualdade material entre negros e brancos. Para orientar a sua compreensão, o Estatuto da Igualdade Racial traz, no art. 1º, parágrafo único, alguns conceitos importantes.

Para efeito deste Estatuto, considera-se: I - discriminação racial ou étnico-racial: toda distinção, exclusão, restrição ou preferência baseada em raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica que tenha por objeto anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício, em igualdade de condições, de direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural ou em qualquer outro campo da vida pública ou privada; II - desigualdade racial: toda situação injustificada de diferenciação de acesso e fruição de bens, serviços e oportunidades, nas esferas pública e privada, em virtude de raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica; III - desigualdade de gênero e raça: assimetria existente no âmbito da sociedade que acentua a distância social entre mulheres negras e os demais segmentos sociais; IV - população negra: o conjunto de pessoas que se autodeclararam pretas e pardas, conforme o quesito cor ou raça usado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou que adotam autodefinição análoga; V - políticas públicas: as ações, iniciativas e programas adotados pelo Estado no cumprimento de suas atribuições institucionais; VI - ações afirmativas: os programas e medidas especiais adotados pelo Estado e pela iniciativa privada para a correção das desigualdades raciais e para a promoção da igualdade de oportunidades (BRASIL, 2010).

A partir dessas definições, a Lei n. 12.288/2010 estabelece que a participação da população negra na vida econômica, social, política e cultural do Brasil será promovida por meio de políticas públicas de desenvolvimento econômico e social, bem como com a adoção de programas e políticas de ação afirmativa. Ressalta, ainda, a necessidade de modificação das estruturas do Estado para enfrentar as desigualdades étnicas derivadas da discriminação e do preconceito e de "[...] eliminação dos obstáculos históricos, socioculturais e institucionais que impedem a representação da diversidade étnica nas esferas pública e privada." (BRASIL, 2010)

Nesse diploma legal há, também, a previsão de fortalecimento de iniciativas da sociedade civil direcionadas à promoção da igualdade de oportunidades e ao combate às desigualdades étnicas, sendo possível, inclusive, a implementação de incentivos e critérios de condicionamento e prioridade no acesso aos recursos

públicos e a possibilidade de implementação de políticas públicas e programas de ação afirmativa destinados ao combate das desigualdades raciais "[...] no tocante à educação, cultura, esporte e lazer, saúde, segurança, trabalho, moradia, meios de comunicação de massa, financiamentos públicos, acesso à terra, à Justiça, e outros." (BRASIL, 2010)

A necessidade de um conjunto de medidas se dá porque, como já foi dito, a desigualdade brasileira, mesmo a racial, é complexa e, por isso, o seu combate depende que seja considerada essa complexidade. Nesse sentido, para Almeida Filho (2007),

[...] acesso de negros, índios e pobres às universidades não é em si garantia de inclusão e mobilidade social e que, portanto, precisamos de mais do que cotas, emergenciais e temporárias. As oportunidades devem ser verdadeiras e completas, pois, além de ações afirmativas, a sociedade precisa oferecer a seus jovens talentosos e promissores condições de sucesso profissional e pessoal (ALMEIDA FILHO, 2007, p 22).

Percebemos, com isso, que há, no Estatuto da Igualdade Racial, a preocupação de combater as desigualdades étnicas a partir da implementação de políticas públicas, mormente de ações afirmativas. Desse modo, o Estatuto direciona ao Estado a responsabilidade promover a igualdade material étnica e de enfrentar as heranças racistas que limitam o acesso do negro à educação e, sobretudo, o acesso aos postos de trabalho mais qualificados e melhor remunerados. Isso posto, é correto concluirmos que a instituição de cotas raciais para o ingresso nas instituições federais de ensino superior, bem como a reserva de vagas para afrodescendentes no concurso docente de universidades federais são ações afirmativas que concretizam as normas previstas na Lei n. 12.288/2010.

### 3.5 O PORQUÊ DO CRITÉRIO RACIAL DAS COTAS PARA CONCURSO DOCENTE

Entendida a realidade brasileira, no tocante às suas desigualdades, como complexa, é possível que surja o questionamento sobre o uso do critério exclusivamente racial para a reserva de vagas no concurso docente. A princípio, isso pode parecer contraditório com o que foi explanado na seção anterior desse

trabalho, todavia quando nos referimos a tal processo seletivo algumas peculiaridades precisam ser analisadas.

A grande diferença está entre a qualidade do ensino básico público e a do ensino superior público. Enquanto as escolas públicas brasileiras foram, em geral, sucateadas e seus estudantes recebem um serviço público de baixíssima qualidade, as instituições públicas de ensino superior se mantêm entre as melhores do país e oferecem, usualmente, um serviço de excelência. Desse modo, contemplar nas cotas para o concurso docente os estudantes oriundos de universidades públicas, e somente eles, não atende ao princípio da igualdade nem ao postulado da proporcionalidade.

Ademais, o critério econômico de certo modo será contemplado, haja vista que, conforme bem argumentou o Ministro Ricardo Lewandowski, os negros e pardos brasileiros são, historicamente, discriminados pelas elites brasileiras. Com isso, como já foi dito, passaram a ocupar cargos de pouco prestígio e baixa remuneração. Assim, contemplar os afrodescendentes no concurso para a carreira docente por meio de cotas é oportunizar que essas pessoas ocupem cargos qualificados.

Como é de conhecimento geral, o reduzido número de negros e pardos que exercem cargos ou funções de relevo em nossa sociedade, seja na esfera pública, seja na privada, resulta da discriminação histórica que as sucessivas gerações de pessoas pertencentes a esses grupos têm sofrido, ainda que na maior parte das vezes de forma camuflada ou implícita. Os programas de ação afirmativa em sociedades em que isso ocorre, entre as quais a nossa, são uma forma de compensar essa discriminação, culturalmente arraigada, não raro, praticada de forma inconsciente e à sombra de um Estado complacente (VOTO..., 2014, p. 21-22).

Surge, a partir dessa perspectiva, outro papel relevante das ações afirmativas que visam a inclusão do negro na universidade como discente ou como docente, qual seja: transformar imaginário social quanto ao lugar do negro na sociedade. Diante de todo o processo histórico discriminatório que vivemos no Brasil, foi naturalizada uma situação inferiorizada do negro e dos pardos, vistos como menos capazes, menos inteligentes e, por vezes, mais perigosos ou susceptíveis a cometer crimes. A entrada dos afrodescendentes na universidade tem, pois, a função de romper com esses estigmas e ajudar na construção de outro imaginário social, no qual a descendência étnica, por si só, não determine a vocação, o salário e a escolaridade do indivíduo.

As ações afirmativas, portanto, encerram também um relevante papel simbólico. Uma criança negra que vê um negro ocupar um lugar de evidência na sociedade projeta-se naquela liderança e alarga o âmbito de possibilidades de seus planos de vida. Há, assim, importante componente psicológico multiplicador da inclusão social nessas políticas. A histórica discriminação dos negros e pardos, em contrapartida, revela igualmente um componente multiplicador, mas às avessas, pois a sua convivência multiseccular com a exclusão social gera a perpetuação de uma consciência de inferioridade e de conformidade com a falta de perspectiva, lançando milhares deles, sobretudo as gerações mais jovens, no trajeto sem volta da marginalidade social. Esse efeito, que resulta de uma avaliação eminentemente subjetiva da pretensa inferioridade dos integrantes desses grupos repercute tanto sobre aqueles que são marginalizados como naqueles que, consciente ou inconscientemente, contribuem para a sua exclusão (VOTO..., 2014, p. 29).

Nesse sentido, podemos afirmar que a maior finalidade dessas ações afirmativas seja pôr fim no sentimento subjetivo de sofrer discriminação por integrar determinada raça. Para isso, essas políticas públicas devem estar voltadas para a concretização da igualdade material, considerando, com isso, as peculiaridades de cada grupo social, com vistas a reduzir as desigualdades entre eles. O objetivo a ser atingido com a integração desses indivíduos - negros, pardos e índios - que foram historicamente afastados do acesso à educação de qualidade e ao mercado de trabalho qualificado não diz respeito apenas a esses sujeitos. É, ao contrário, a concretização de um Estado democrático.

Considerando as especificidades do Brasil, que é o segundo país do mundo com o maior contingente populacional afro-descendente [sic] (45% da população brasileira, perdendo apenas para a Nigéria), tendo sido, contudo, o último país do mundo ocidental a abolir a escravidão, faz-se emergencial a adoção de medidas eficazes para romper com o legado de exclusão étnico-racial, que compromete não só a plena vigência dos direitos humanos, mas também a própria democracia no país – sob pena de termos democracia sem cidadania (PIOVESAN, 2005, p. 53).

Desse modo, as ações afirmativas voltadas ao ensino superior para a democratização racial do acesso à universidade e da carreira docente têm ampla relevância. Se, por um lado, beneficia sujeitos até então postos à margem da sociedade e das oportunidades de educação e trabalho; por outro lado, beneficia toda a sociedade brasileira que passa a ser mais justa e democrática e, sobretudo, beneficia o ambiente universitário que, sendo mais plural, será mais rico e complexo, qualificando a formação acadêmica, pessoal e profissional de todos os estudantes e



professores, sejam eles ingressos por meio de cotas - raciais, sociais e econômicas - ou não.

É certo afirmar, ademais, que o grande beneficiado pelas políticas de ação afirmativa não é aquele estudante que ingressou na universidade por meio das políticas de reserva de vagas, mas todo o meio acadêmico que terá a oportunidade de conviver com o diferente ou, nas palavras de Jürgen Habermas, conviver com o outro (VOTO..., 2014, p. 31).

Diante dessa importância de reparação racial, foi instituída no Brasil, em 20 de novembro de 2003, a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR). A PNPIR foi uma política criada pelo Governo Federal por meio da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial<sup>32</sup> (SEPPPIR) após amplo diálogo com instituições públicas e privadas, movimentos sociais, especialmente o Movimento Negro, e com diferentes instâncias do Governo Federal. Ela trouxe princípios e objetivos importantes e rompeu com a omissão estatal em face das discriminações raciais que resultaram na exclusão social e econômica dos afrodescendentes. Outro aspecto importante é que a PNPIR foi uma política de Estado, já que instituída pelo Decreto n. 4.886/2003, e não uma mera política de governo que poderia ser interrompida ou alterada por novos governos ou, até mesmo, pelo governo que a instituiu.

Outrossim, o texto da norma trouxe, no art. 2º, que o objetivo principal da PNPIR é "[...] reduzir as desigualdades raciais no Brasil, com ênfase na população negra." (BRASIL, 2003) Para a Política, cumpre ao Estado redefinir o seu papel quanto à prestação dos serviços públicos, devendo buscar a igualdade de oportunidades<sup>33</sup>, tendo o Governo Federal o dever de promover a igualdade racial por meio de incentivos aos diversos segmentos da sociedade e às esferas de governo. O Estado deve, também, implantar ações fundamentadas pelos princípios

---

<sup>32</sup> Embora tenha o nome de Secretaria, a SEPPPIR possui *status* de ministério.

<sup>33</sup> "Para as sociedades contemporâneas que passaram pela experiência da escravidão, repressão e preconceito, ensejadora de uma percepção depreciativa de raça com relação aos grupos tradicionalmente subjugados, a garantia jurídica de uma igualdade meramente formal sublima as diferenças entre as pessoas, contribuindo para perpetuar as desigualdades de fato existentes entre elas" (VOTO..., 2014, p. 21).

da descentralização<sup>34</sup>, da participação<sup>35</sup> e da transversalidade<sup>36</sup> para impulsionar a ascensão social dos afrodescendentes (BRASIL, 2003).

Ademais, o anexo do Decreto n. 4.886/2003 trouxe os objetivos geral e específicos, os princípios, as diretrizes e as ações da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial. Dentre essas ações, algumas se destacam por sua estreita relação com a reserva de vagas para negros e pardos no concurso docente. A primeira ação que autoriza tal reserva é a previsão de que haja incentivo para a adoção de políticas de cotas nas universidades e no mercado de trabalho, o que demonstra a preocupação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial com a democratização do acesso à universidade, mas, também, com a democratização do mercado de trabalho, reconhecendo que nesses dois "ambientes" houve – e ainda há – uma discriminação étnica histórica.

A segunda ação igualmente relevante para a implementação de cotas raciais no concurso docente de universidades federais foi a que previu a aplicação do princípio da transversalidade nos programas do governo (BRASIL, 2003). Com isso, podemos assegurar que a PNPIR deve ser aplicada em todas as políticas de governo nas quais cabem sua aplicação, o que certamente incluiria o Programa de Apoio ao Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais. O REUNI teve como objetivo retomar o crescimento do ensino superior público, incentivando a expansão física, acadêmica e pedagógica das universidades federais. Com ações de caráter universalista, o programa contemplou ampliação da oferta de cursos noturnos, aumento de vagas nos cursos de graduação, combate à evasão, interiorização rede federal de educação superior etc.

Além de criar novas universidades e ampliar o acesso de estudantes, o REUNI aumentou, também, a quantidade de vagas para docentes. Desse modo, a PNPIR deveria ser aplicada no programa REUNI tanto para o estabelecimento de cotas raciais para discentes, quanto para docentes, na tentativa de promover a democracia racial da instituição universitária. Entretanto, o que se observou é que o programa REUNI não focou as ações afirmativas, mas as universalistas, valorizando

---

<sup>34</sup> Os demais entes da federação também deverão estar comprometidos com a promoção da igualdade racial, pois, nos termos da Constituição Federal, é da competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios promover a integração social e combater a marginalização.

<sup>35</sup> A gestão da PNPIR deverá ser democrática, com amplos canais de diálogo e colaboração da sociedade civil.

<sup>36</sup> O combate das desigualdades raciais, bem como a promoção da igualdade racial devem ser premissas a ser consideradas e aplicadas no conjunto das políticas de governo.

a expansão e interiorização das universidades federais, bem como a ampliação do acesso de estudantes.

Embora esse programa tenha dado inegável contribuição ao processo de democratização das universidades federais, algumas críticas são cabíveis, posto que o crescimento do número de alunos não foi acompanhado pelos outros setores das universidades, que ficaram com quadro reduzido de servidores, sejam professores ou funcionários técnico-administrativos. Ademais, a falta de ações afirmativas voltadas à população negra no bojo do programa de expansão, fez com que o impacto do REUNI na democratização racial da universidade fosse aquém da desejável.

Todos sabem que as universidades, em especial as universidades públicas, são os principais centros de formação das elites brasileiras. Não constituem apenas núcleos de excelência para a formação de profissionais destinados ao mercado de trabalho, mas representam também um celeiro privilegiado para o recrutamento de futuros ocupantes dos altos cargos públicos e privados do País (VOTO..., 2014, p. 30).

Isso posto, embora não haja no Brasil uma segregação racial explícita, a raça e a cor da pele das pessoas foram utilizadas para diferenciar a fruição de oportunidades e de direitos. Com isso, a soma do racismo com a pobreza resultou numa sociedade na qual os pesos e as medidas são diferentes e um negro pobre tem menor chance de ascensão social do que um branco na mesma situação econômica. Assim, o critério racial se destaca na realidade da complexa desigualdade brasileira quando tratamos da inserção no mercado de trabalho. Ademais, no tocante às cotas para concurso docente nas universidades federais, a aplicação do critério social beneficiará, injustamente, aqueles que tiveram uma formação altamente qualificada nas instituições públicas de ensino superior. Assim, a implantação dessas cotas nos mesmos moldes das cotas para discentes afrontaria o princípio da igualdade material e contradiria a própria finalidade das ações afirmativas, qual seja: promover a justiça social<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> "Dito de outro modo, justiça social, hoje, mais do que simplesmente redistribuir riquezas criadas pelo esforço coletivo, significa distinguir, reconhecer e incorporar à sociedade mais ampla valores culturais diversificados, muitas vezes considerados inferiores àqueles reputados dominantes. Esse modo de pensar revela a insuficiência da utilização exclusiva do critério social ou de baixa renda para promover a integração social de grupos excluídos mediante ações afirmativas, demonstrando a necessidade de incorporar-se nelas considerações de ordem étnica e racial" (VOTO..., 2014, p. 28).

### 3.6 ONDE ESTÁ O NEGRO NO MERCADO DE TRABALHO?

Entender as construções sociais que sustentam a desigualdade social no Brasil, bem como entender quem sofre com elas é necessário para que seja iniciado o seu processo de superação. A desigualdade brasileira se expressa nos indicadores sociais de renda, saúde, educação, mortalidade infantil, expectativa de vida e tantos outros que constatarem que há grande disparidade no acesso aos serviços básicos, na apropriação de riqueza e nas funções exercidas pelos sujeitos no mercado de trabalho. Esses desiguais têm rosto, cor e sexo bem delimitados e isso afronta as noções de cidadania, democracia e direitos humanos que sustentam o ordenamento jurídico brasileiro.

Assim, é imprescindível saber como e onde os indivíduos estão no mercado de trabalho e demonstrar que outros critérios, não os relativos à capacidade ou à preparação profissional, influenciam na ocupação de postos de trabalho pelos afrodescendentes. Isso porque o mercado de trabalho brasileiro é fruto do processo histórico que constituiu esta sociedade. Aqui, situações discriminatórias persistem sobre segmentos da população dentre os quais os negros e os pardos têm lugar destacado (INSPIR/DIEESE/AFL-CIO, 1999).

[...] valores negativos como a desqualificação, a "aparência" e a inadequação são atribuídos aos negros, como características associadas aos estigmas de ex-escravo e trabalhador braçal, desqualificando-os para obter os postos de trabalho almejados. A seleção pela cor freqüentemente [sic] prepondera sobre quaisquer outros critérios para obter uma vaga ou uma promoção profissional. Embora o intenso desemprego, o exercício de trabalhos aquém da qualificação e a remuneração insuficiente para uma vida digna sejam fenômenos que também afetam parcelas significativas do conjunto dos trabalhadores, entre os negros estas situações são vividas com mais intensidade. Por isso a importância de uma pesquisa, de abrangência nacional, trazendo os dados da situação dos trabalhadores e trabalhadoras negros no país (INSPIR/DIEESE/AFL-CIO, 1999, p. 8).

Assim, o Mapa da População Negra no Mercado de Trabalho é resultado de um estudo realizado a partir de um convênio firmado entre o Instituto Sindical Interamericano pela Igualdade Racial (INSPIR) e o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos SócioEconômicos (DIEESE). O seu objetivo é traçar uma radiografia da situação da população negra no mercado de trabalho nas regiões metropolitanas de São Paulo, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Porto Alegre e

Distrito Federal. Para isso, verifica os principais aspectos da inserção do afrodescendente no mercado e de suas condições de trabalho.

Segundo essa pesquisa, a desigualdade entre os trabalhadores negros e brancos, de ambos os sexos<sup>38</sup>, é evidente no mercado de trabalho das seis regiões objeto do estudo, independentemente da maior ou menor presença de afrodescendentes nessas regiões. O resultado nacional indica que a discriminação racial é cotidiana e interfere no mercado de trabalho brasileiro, pois "[...] nenhum outro fato, que não a utilização de critérios discriminatórios baseados na cor dos indivíduos, pode explicar os indicadores sistematicamente desfavoráveis aos trabalhadores negros, seja qual for o aspecto considerado." (INSPIR/DIEESE/AFL-CIO, 1999, p. 156). Outrossim, os resultados apontam que a discriminação racial é mais relevante até mesmo que a discriminação por sexo, embora seja a junção de ambas que constitui o difícil cenário no qual vivem as mulheres negras.

Embora possamos considerar que, no Brasil, muitos trabalhadores laborem em situações precárias, essas proporções são ainda piores entre os negros. Atingem cerca de 45% (quarenta e cinco por cento) em Salvador (46,2%) os ocupados em situações vulneráveis, 44,7% em Recife e 43,3% em Porto Alegre. Ademais, além da maior taxa de desemprego ser entre os negros (INSPIR/DIEESE/AFL-CIO, 1999), quando empregados eles costumam ocupar, como já foi dito, cargos de menor prestígio social e menor remuneração. O exemplo notório disso é a predominância de negros como empregados domésticos.

As diferenças revelam-se na importância do trabalho doméstico na ocupação entre os negros, fundamentalmente entre as mulheres. Entre os negros, as atividades domésticas representam, em média, o dobro dos ocupados nestas atividades entre os não-negros, em todas as regiões metropolitanas. No entanto, a proporção de empregadores negros não chega à metade da proporção de empregadores não-negros nas mesmas regiões (INSPIR/DIEESE/AFL-CIO, 1999, p. 159).

Os negros são a maioria, também, nas atividades de serviços gerais, que são menos qualificadas e menor remuneradas. Há, com isso, a reprodução social desses padrões de vida mais precários, com o ingresso prematuro dos negros no mercado

---

<sup>38</sup> "Nas regiões metropolitanas de São Paulo, Salvador e Porto Alegre, a cor discrimina mais no desemprego que sexo do trabalhador, ou seja, as taxas de desemprego são maiores entre os homens e mulheres negros que entre as mulheres não-negras" (INSPIR/DIEESE/AFL-CIO, 1999, p. 158).

de trabalho, menor nível de escolaridade e acesso a postos pouco qualificados: "Entre os trabalhadores negros, 24% a 30% estão em ocupações não-qualificadas, enquanto entre os não-negros essas proporções variam de 10% a 17%, conforme a região." (INSPIR/DIEESE/AFL-CIO, 1999, p. 161). Esses números são inversamente proporcionais quando verificado o acesso dos negros às funções de direção, planejamento, gerência ou de empregadores, que são, em geral, melhor remuneradas, possibilitam melhor condição de trabalho e exigem mais alto nível de escolaridade.

Desse modo, embora a população negra participe mais do mercado de trabalho do que a população não negra, os negros recebem remuneração menor. Isso se dá, também, porque os negros além de permanecerem mais tempo, ingressam precocemente no mercado de trabalho, o que acarreta prejuízos à sua formação educacional. Além de partilharem o tempo entre o estudo e o trabalho, muitos jovens negros "[...] abandonam os estudos para dedicar-se somente ao trabalho, conforme aumenta sua faixa etária." (INSPIR/DIEESE/AFL-CIO, 1999, p. 157).

Quanto às taxas de desemprego, novamente os negros estão em condições desfavoráveis em relação aos não negros em todas as seis regiões analisadas no Mapa da População Negra no Mercado de Trabalho.

A comparação das taxas de desemprego nas diferentes regiões mostra que, em Salvador, a taxa de desemprego entre os negros é 45% maior que entre os não-negros, apresentando cerca de 8 pontos percentuais de diferença (25,7% entre os negros e 17,7% entre os não-negros). Em São Paulo, ocorre fenômeno semelhante, com uma distância de 40% entre as taxas de desemprego entre as duas etnias. Ainda que em proporções elevadas, os menores diferenciais ocorrem no Distrito Federal e em Recife. No total das regiões, 50% dos desempregados são negros, o que corresponde a 1.479.000 pessoas, em 1998. Em Salvador, os negros são 86,4% dos desempregados e, em Recife e no Distrito Federal, cerca de 68%. Já em Porto Alegre, representam 15,4% do total de desempregados. Enquanto em São Paulo os negros desempregados são 1 milhão e 600 mil pessoas, representam 40% dos desempregados desta região metropolitana. Estes percentuais mostram o efeito combinado das altas taxas de desemprego entre os negros e de seu peso específico na população total. Este é um aspecto que deve ser considerado, por exemplo, no planejamento, concepção e implementação de políticas públicas de emprego (INSPIR/DIEESE/AFL-CIO, 1999, p. 157).

Diante desses dados, podemos concluir que a desigualdade racial está presente nos mais variados indicadores associados ao desempenho de brancos e negros no mercado de trabalho, tendo isso direta repercussão na renda e na

qualidade de vida desses indivíduos. Exemplo disso é que, segundo o estudo que desenvolveu o Mapa da População Negra no Mercado de Trabalho, o valor médio do salário diário de negros e brancos é muito distinto. Na região metropolitana de São Paulo, por exemplo, os negros ganham, em média, R\$2,94 (dois reais e noventa e quatro centavos) por dia, enquanto os brancos recebem R\$5,50 (cinco reais e cinquenta centavos). Essa diferença representa tanto os cargos ocupados pelos negros, quanto o nível de escolaridade desses sujeitos e o histórico de discriminação racial sofrida (HERINGER, 2002).

Essa realidade desigual no mercado de trabalho brasileiro também está refletida na universidade, tanto entre os estudantes quanto entre os professores. Assim, o acesso ao ensino superior público é um passo muito relevante para a ruptura desse círculo vicioso no qual os afrodescendentes se encontram, mas não suficiente. A democratização da universidade pública brasileira não prescinde do acesso de negros, pardos e índios na carreira docente. Como defende Carvalho (2011), é preciso promover a igualdade étnica e racial em todo o mundo acadêmico e não apenas na graduação.

Se quisermos intervir neste sistema para acelerar a igualdade étnica e racial, devemos tentar incluir, em caráter emergencial como são as cotas e as ações afirmativas em geral, os negros e os índios em todas as posições em que haja acadêmicos preparados desses dois grupos em condições de assumi-las: para os secundaristas negros e indígenas, as cotas para a graduação; para os que já terminaram a graduação, preferência para a entrada no mestrado; para os que são mestres, preferência para a entrada no doutorado; para os que já são doutores, preferência nos concursos públicos para a docência; e para os docentes, preferência no acesso à carreira de pesquisador (CARVALHO, 2011, p. 171).

A dificuldade desse acesso à academia deriva do próprio histórico brasileiro de discriminação racial que forjou a universidade como um espaço para a formação, o aprendizado, a pesquisa e o trabalho dos brancos de classes sociais privilegiadas. Isso afastou o pobre e/ou o negro não apenas do acesso à universidade enquanto estudante, mas, sobretudo e por consequência, de acesso enquanto pesquisador e docente. Segundo Carvalho (2011), em regra, um estudante negro não compartilha do universo simbólico, cultural e social do professor branco e isso gera uma segregação. A universidade brasileira é uma instituição branca que propaga a cultura dominante e pouco se abre às outras culturas que, quando estudadas,

trazem o estigma do exótico e do diferente, não sendo constitutivas da realidade acadêmica. Assim, para Carvalho (2011)

Espera-se dos negros uma linguagem que desconhecem e que não sabem como aprender: a linguagem dos brancos acadêmicos. E é absolutamente crucial aprender a linguagem acadêmica branca, já que o acesso à pesquisa, aos grupos de discussão, às informações e aos dados do saber disciplinar que apenas circulam nas interações informais depende da absorção e da familiaridade no manejo desses códigos quase esotéricos da nossa prática acadêmica. Duas alternativas dramáticas são apresentadas aos estudantes negros: ou se metamorfoseiam de brancos após absorverem os códigos exclusivos desse mundo do qual jamais fizeram parte (o que significa abrir mão da sua diferença, da sua biografia, dos seus valores e muito especialmente da lucidez que introjetaram ao ter que lidar diariamente com a discriminação), ou partem para um confronto aberto, denunciando o racismo e as injustiças (o que significa arriscar suas poucas chances de inserção nas redes brancas já estabelecidas, saturadas e marcadas por padrinhos e controladores dos recursos disponíveis) (CARVALHO, 2011, p. 175).

Desse modo, o processo de inclusão dos não brancos na universidade é necessário para torná-la mais democrática, mas, para isso, é imprescindível que haja, além de medidas universalistas, políticas públicas que estabeleçam ações afirmativas nesse sentido. Essa inclusão deve ser incentivada pelo Poder Público para que se tenha uma efetiva modificação do cenário de desigualdade que ainda é predominante no ambiente universitário. Assim, possibilitar-se-á que essa instituição cumpra sua função social enquanto instituição pública que deve promover o combate às injustiças e às desigualdades sociais, econômicas e raciais.

Para que seja cumprida a função social da universidade pública, a inserção de pobres e não brancos no ensino superior não pode se limitar à carreira de servidores técnico-administrativos ou ao ingresso de estudantes com esse perfil em cursos de baixa demanda. Faz-se necessário que eles ingressem em graduações antes restritas às elites, dotadas de prestígio e bem remuneradas no mercado de trabalho. Outrossim, precisam acessar, de modo significativo, os cursos de pós-graduação em sentido lato e em sentido estrito. Precisam, por fim, alcançar a carreira docente e participar do processo educativo como professores e pesquisadores, iniciando, assim, uma modificação da própria linguagem acadêmica, construindo novo paradigma de conhecimento, de cultura e de universidade.

Entretanto, é preciso entender também que a inclusão racial na docência não será tão imediata e nem terá tanto impacto como a inclusão realizada pelas cotas para a graduação. Isso porque as cotas para concurso docente são individualizadas



e contemplarão os afrodescendentes quando o número de vagas for igual ou superior a três. Ocorre que na maioria desses concursos as vagas são repartidas a partir da área de conhecimento e poucas vezes são nomeados, dentro do prazo de validade do concurso, três professores para a mesma linha.

Desse modo, se, por um lado, podemos asseverar que as cotas raciais previstas na Lei 12.990/2014 são um passo relevante na inclusão de afrodescendentes no mercado de trabalho, por outro, precisamos salientar que essa lei ainda carece de efetividade quando nos referimos à carreira docente. Ainda assim, mesmo que seja um movimento pulverizado e lento, as cotas para o concurso docente em universidades federais são mais um passo para a reparação da desigualdade racial do país e, também, mais um passo rumo à democratização de uma das instituições mais importantes e influentes de um país democrático: a universidade.

Assim, embora deva ser imediata a aplicação da Lei n. 12.990/2014, os efeitos dela na universidade e, posteriormente, na sociedade será a longo prazo. Isso porque, além dos entraves inerentes à carreira docente, que depende de concurso público fragmentado por área de conhecimento e dispõe de poucas vagas, trata-se de um processo de democratização de uma profissão que foi histórica e culturalmente reservada a uma pequena parcela elitizada da sociedade. A efetiva mudança dessa realidade passa pela desconstrução de uma série de paradigmas, inclusive da própria ideia de conhecimento e de saber. Desse modo, é forçoso admitir que as cotas para o acesso e formação de docentes negros são ainda mais complexas do que as previstas na Lei n. 12.711/2012, que estabeleceu cotas para a inclusão de estudantes não brancos, pobres e oriundos de escolas públicas.

Ainda que essas duas modalidades de cotas sejam substancialmente distintas, elas são interligadas e interdependentes, posto que a existência do futuro candidato negro ao concurso docente de uma universidade federal depende de sua boa formação acadêmica em uma instituição de ensino superior. Ademais, para que a formação desses estudantes seja completa e de qualidade é preciso que haja professores que representem essa cultura e que possam dialogar com esses estudantes que foram historicamente postos à margem da educação formal. Desse modo, a democratização da universidade pública brasileira – e, num plano macro, da sociedade como um todo – não prescinde, dentre outras medidas, da aplicação

conjunta das Leis n. 12.711/2012 e 12.990/2014, que se complementam na difícil missão de tornar o ensino superior público mais plural, mais justo e mais isonômico.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A universidade pública é instituição importante na promoção da educação no país. Entretanto, tem sido historicamente utilizada para a formação das elites. Desse modo, a busca pela ruptura da desigualdade social do Brasil não prescinde da democratização das instituições públicas de ensino superior. Para isso, é necessária a implementação de políticas públicas de caráter universalistas, que serão aplicadas a todos indistintamente, e de políticas públicas de ação afirmativa, que instituirão tratamento diferenciado àqueles que estão em situação desigual.

O Plano de Metas para a Integração Social, Étnica e Racial da Universidade de Brasília foi uma ação afirmativa cujo objetivo era a implantação de cotas raciais para o ingresso de estudantes na UnB. Esse ato do Poder Público, porém, teve a sua constitucionalidade questionada pelo Partido Democratas, em 20 de julho de 2009, por meio da ADPF 186. Todavia, no julgamento dessa ação constitucional, nos dias 25 e 26 de abril de 2012, o Supremo Tribunal Federal, por unanimidade, decidiu pela constitucionalidade do Plano de Metas e, portanto, pela constitucionalidade das cotas raciais implantada na UnB.

Em 29 de agosto de 2012 foi promulgada a Lei n. 12.711/2012, que disciplinou o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e instituiu novas cotas. Esse diploma legal foi um novo paradigma jurídico da discussão, pois agregou ao critério racial já previsto no Plano de Metas da UnB os critérios social e econômico. Entretanto, entendemos que a constitucionalidade dessa lei, de certo modo, já havia sido analisada previamente pelo STF, haja vista que o julgamento do Supremo teve efeito vinculante, o que significa que não apenas a parte dispositiva, mas também toda a fundamentação do julgamento deve ser seguida pelos órgãos do Poder Público. Na fundamentação de seu voto, o Ministro Relator Ricardo Lewandowski, ao decidir pela constitucionalidade das cotas raciais, trouxe argumentos que vinculavam e, por vezes, articulavam essas cotas com as sociais e as econômicas.

Ademais, entendemos que a educação, além de direito social, é direito fundamental e, por isso, deve ser concretizada pelo Poder Público. Deve o Estado torná-la acessível a todos, mormente àqueles que foram historicamente alijados do ensino formal. Nesse contexto, o estabelecimento de ações afirmativas que contemplem os critérios racial, social e econômico, cumulativamente, é a melhor

maneira de iniciar o processo de democratização do ensino superior público. A democratização da universidade, com a conseqüente inclusão das minorias étnicas, econômicas e sociais, não é senão a materialização de sua função social, cumprindo à universidade federal, sobretudo por sua natureza de instituição pública, ser instrumento de combate às desigualdades do país em todas as esferas da sociedade.

Nesse sentido, a implantação de sistema de cotas é indispensável para a promoção da diversidade, colaborando para a consolidação de uma sociedade miscigenada, multicultural e democrática. Assim, as cotas emergem como instrumento que oportuniza a entrada de estudantes no ensino superior público com justiça, pois contempla o contexto de desigualdade no qual estão inseridos, que é complexo. Ao considerar as três dimensões, as cotas passaram a ser uma política pública mais ampla. Podemos, com isso, afirmar que a Lei n. 12.711/2012 melhor atendeu à complexidade da desigualdade do país.

Ocorre que o processo de democratização da universidade pública não se finda com a ampliação do acesso para estudantes pobres, oriundos de escolas públicas e/ou negros, pardos ou índios. Democratizar a universidade federal requer, também, o acesso de negros e pardos no seu corpo docente. Para isso, as cotas raciais para o concurso público para a carreira docente são imprescindíveis. A entrada de professores negros e pardos contribuirá para que a universidade ofereça uma educação mais plural e para que ela seja um mercado de trabalho qualificado e bem remunerado, que raramente é oportunizado aos afrodescendentes.

Isso posto, o processo de inclusão dos não brancos na universidade é imprescindível para a sua democratização e, em médio e longo prazo, para caminharmos no enfrentamento da desigualdade social e rumo à consolidação da democracia do país.

## REFERÊNCIAS

ACOMPANHAMENTO Processual da ADPF 186. Processo: ADPF 186; Relator: Min. Ricardo Lewandowski; Assunto: controle de constitucionalidade; garantias constitucionais. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=186&classe=ADPF&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 2 jan. 2014.

ALMEIDA FILHO, Naomar de. **Universidade Nova**: textos críticos e esperançosos. Brasília: Editora Universidade de Brasília; Salvador: EDUFBA, 2007.

ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. São Paulo, 2005.

\_\_\_\_\_. Repensado o Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Particular. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**. Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 11, set.-nov. 2007. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>>. Acesso em: 18 mar. 2011.

BARBOSA, Rui. **Oração aos Moços**. 5. ed. Rio de Janeiro: Casa de Rui Barbosa, 1999.

BOURDIEU, Pierre. **Razões práticas**: sobre a teoria da ação. 3. ed. Campinas: Papyrus, 1996.

\_\_\_\_\_. **Escritos de educação**. 12. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 10 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 4.886, de 20 de novembro de 2003. Institui a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial - PNPIR e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 20 nov. 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/D4886.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4886.htm)>. Acesso em: 13 maio 2015.

\_\_\_\_\_. Lei n. 7.716, de 5 de janeiro de 1989. Define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 6 jan. 1989. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7716.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7716.htm)>. Acesso em: 18 abr. 2014. (Art. 4º).

\_\_\_\_\_. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 23 dez. 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm)>. Acesso em: 8 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei n. 12.288, de 20 de julho de 2010. Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nos 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 21 jul. 2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12288.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12288.htm)>. Acesso em: 6 maio 2015.

\_\_\_\_\_. Lei n. 12.711, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 29 ago. 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm)>. Acesso em: 17 abr. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei n. 12.990, de 9 de junho de 2014. Reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 10 jun. 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L12990.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12990.htm)>. Acesso em: 6 maio 2015.

CARVALHO, José Jorge de. **Inclusão Étnica e Racial no Brasil a questão das cotas no ensino superior**. 2. ed. São Paulo: Attar Editorial, 2011.

COULON, A. **A condição de estudante: a entrada na vida universitária**. Tradução Georgina Gonçalves dos Santos, Sônia Maria Rocha Sampaio. Salvador: EDUFBA, 2008. 278p.

ESPÍRITO SANTO, Ana Cristina do. **A trajetória acadêmica e o perfil dos estudantes da Universidade Federal da Bahia, nos cursos de alta demanda, pós-sistema de cotas**. 279p. il. 2013. Dissertação (Mestrado em Estudos Interdisciplinares sobre a Universidade) – Instituto de Humanidades, Artes e Ciências, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2013.

FANON, Frantz. **Pele Negra, Máscaras Brancas**. Tradução Renato da Silveira. Salvador: EDUFBA, 2008.

GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4. ed., São Paulo: Atlas, 2002.

GOMES, Joaquim B. Barbosa. **O debate constitucional sobre as Ações Afirmativas**. 2002. Disponível em: <[http://www.mundojuridico.adv.br/sis\\_artigos/artigos.asp?codigo=33](http://www.mundojuridico.adv.br/sis_artigos/artigos.asp?codigo=33)>. Acesso em: 2 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. A Recepção do Instituto da Ação Afirmativa pelo Direito Constitucional Brasileiro. In: SANTOS, Sales. **Ações Afirmativas e Combate ao Racismo nas Américas**. Brasília: Ministério da Educação; UNESCO, 2007. p. 47-82. Disponível em: <[http://etnicoracial.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/acoes\\_afirm\\_combate\\_racismo\\_americas.pdf](http://etnicoracial.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/acoes_afirm_combate_racismo_americas.pdf)>. Acesso em: 5 jan. 2014.

GUARNIERI, F. V.; MELO-SILVA, L.L. Ações Afirmativas na educação superior: rumos da discussão nos últimos cinco anos. **Psicologia e Sociedade**, Porto Alegre, v. 2, n. 19, p.70-78, 2007.

GUIMARÃES, Antonio Sérgio Alfredo. **Classes, Raças e Democracia**. São Paulo: Editora 34, 2002.

HERINGER, Rosana. Desigualdades raciais no Brasil: síntese de indicadores e desafios no campo das políticas públicas. **Caderno de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, n. 18, sem paginação, 2002. (Suplemento)

IANNI, Octavio. Dialética das relações raciais. **Estudos Avançados [online]**. São Paulo, v. 18, n. 50. Jan-abr. 2004. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142004000100003&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142004000100003&script=sci_arttext)>. Acesso em: 29 mar. 2014.

INSPIR (Instituto Sindical Interamericano pela Igualdade Racial)/DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos)/ AFL-CIO (American Federation of Labor and Congress of Industrial Organization). **Mapa da População Negra no Mercado de Trabalho**. São Paulo, 1999. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/relatoriotecnico/1999/relatorioPesquisa.pdf>>. Acesso em: 24 jan. 2015.

IENSUE, Geziela. **Política de cotas raciais em universidades brasileiras: entre a legitimidade e a eficácia**. 2009. 295 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas) – Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2009. Disponível em: <[http://bicen-tede.uepg.br/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=287](http://bicen-tede.uepg.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=287)>. Acesso em: 10 mar. 2015.

JANINE, Renato. **Discurso de Transmissão de cargo no Ministério da Educação**. Produção: TV MEC. Brasília: [s.n.]. [transmissão ao vivo pela web], 6 abr. 2015. (16min29s). Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=21203:janine-ribeiro-pede-uniao-de-toda-a-sociedade-para-que-o-brasil-possa-avancar-na-educacao&catid=222&Itemid=86](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=21203:janine-ribeiro-pede-uniao-de-toda-a-sociedade-para-que-o-brasil-possa-avancar-na-educacao&catid=222&Itemid=86)>. Acesso em: 14 abr. 2015.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 14. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2010.

MAGGIE, Yvonne. Pela Igualdade. **Revista de Estudos Feministas**, Florianópolis, v.16, n. 3, p. 897-912, set.-dez. 2008.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 4. ed. rev. atual. e ampl. Niterói: Impetus, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Hermenêutica Constitucional e Direitos Fundamentais**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

MONTESQUIEU. L'esprit des lois. In: \_\_\_\_\_. Œuvres complètes. Paris: [s.n.], 1875. (Édition Édouard Laboulaye, Garnier Frères) Disponível em: <[http://www.ebooksgratuits.com/pdf/montesquieu\\_04\\_esprit\\_des\\_lois.petit.pdf](http://www.ebooksgratuits.com/pdf/montesquieu_04_esprit_des_lois.petit.pdf)>. Acesso em: 21 mar. 2014.

MOEHLECKE, Sabrina. Ação afirmativa: História e debates no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**. [online]. [s.l.], n.117, 2002, p. 197-217. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/n117/15559.pdf>>. Acesso em: 18 abr. 2014.

MORIN, E.; LE MOIGNE, J-L. **A inteligência da complexidade**. Tradução Nurimar Maria Falci.. São Paulo: Ed. Peirópolis, 2000. (Coleção Nova Consciência).

MORIN, E. **Educação e complexidade**: os sete saberes e outros ensaios. Tradução Edgard de Assis Carvalho. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

MUNANGA, Kabengele. A difícil tarefa de definir quem é negro no Brasil. Entrevista de Kabengele Munanga. **Estudo Avançados**, v. 18, n. 50, São Paulo: IEA/USP, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v18n50/a05v1850>>. Acesso em: 29 mar. 2014.

\_\_\_\_\_. **Negritude**: usos e sentidos. 3. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2012.

PIOVESAN, Flávia. Ações afirmativas da perspectiva dos direitos humanos. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 35, n. 124, p. 43-55, jan.-abr. 2005.

QUEIROZ, Delcele Mascarenhas; SANTOS, Jocélio Teles dos. Sistema de cotas: um debate. Dos dados à manutenção de privilégios e de poder. **Educação e Sociedade**. [online], v. 27, n. 96, 2006. p. 717-737. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302006000300005>>. Acesso em: 25 mar. 2015.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. **Direito à Educação**: aspectos constitucionais. São Paulo: EDUSP, 2009.

RISTOFF, Dilvo. Universidades com mais cara de Brasil. **Cadernos do GEA**, Rio de Janeiro, n. 11, out. 2013. Disponível em:



<[http://www.flacso.org.br/gea/documentos/opiniao/GEA\\_OPINIAO\\_N11.pdf](http://www.flacso.org.br/gea/documentos/opiniao/GEA_OPINIAO_N11.pdf)>. Acesso em: 05 de março de 2015.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela Mão de Alice: O social e o político na pós-modernidade**. São Paulo: Cortez, 1997.

\_\_\_\_\_. A Construção multicultural da igualdade e da diferença. **Oficina do CES**. n. 135, Jan. 1999, Coimbra. Disponível em: <<http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/135/135.pdf>>. Acesso em: 1 maio 2015.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA FILHO, Penildon. **Políticas de Ação Afirmativa na Educação Brasileira: estudo de caso do Programa de Reserva de vagas para Ingresso na Universidade Federal da Bahia**. 2008. 211f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008.

\_\_\_\_\_. A democratização da universidade brasileira por meio de cotas. **Práxis Educacional**. Vitória da Conquista, v. 10, n. 16, p. 199-219, jan.-jun. 2014.

SOUZA, Jessé. **Raça ou classe?** sobre a desigualdade brasileira. São Paulo: Lua Nova, 2005.

\_\_\_\_\_. **Ralé Brasileira: quem é e como vive**. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

SUZUKI, Erika. Cepe vota a favor das cotas raciais: Com ampla maioria, UnB decide pela manutenção das cotas para negros em 5%. Decisão passa a valer no próximo vestibular. **[Site oficial da] Universidade de Brasília**, Brasília, 3 abr. 2014. Disponível em: <<http://www.unb.br/noticias/unbagencia/unbagencia.php?id=8489>>. Acesso em: 11 jun. 2014.

TAVARES, Ádria. Dez anos de cotas na UnB: memória e reflexão. **UnB Agência**. Brasília: UnB, 10 jun. 2013. Disponível em: <<http://www.unb.br/noticias/unbagencia/unbagencia.php?id=7806>>. Acesso em: 11 jun. 2014.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

VELOSO, Caetano. Haiti. In:\_\_\_\_\_. **Letra só: sobre as letras**. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

VOTO do Ministro Ricardo Lewandowski. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF186RL.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2014.

WARAT, Luis Alberto. **Introdução Geral ao Direito III: o Direito não estudado pela Teoria Jurídica Moderna**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.

ZAGO, Nadir. Do acesso à permanência no ensino superior: percursos de estudantes universitários de camadas populares. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 32, p. 226-237, jan.-maio-ago. 2006.

## **ANEXOS**

**ANEXO A - LEI Nº 12.990, DE 9 DE JUNHO DE 2014.**

Reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União.

**A PRESIDENTA DA REPÚBLICA** Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Ficam reservadas aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União, na forma desta Lei.

§ 1º A reserva de vagas será aplicada sempre que o número de vagas oferecidas no concurso público for igual ou superior a 3 (três).

§ 2º Na hipótese de quantitativo fracionado para o número de vagas reservadas a candidatos negros, esse será aumentado para o primeiro número inteiro subsequente, em caso de fração igual ou maior que 0,5 (cinco décimos), ou diminuído para número inteiro imediatamente inferior, em caso de fração menor que 0,5 (cinco décimos).

§ 3º A reserva de vagas a candidatos negros constará expressamente dos editais dos concursos públicos, que deverão especificar o total de vagas correspondentes à reserva para cada cargo ou emprego público oferecido.

Art. 2º Poderão concorrer às vagas reservadas a candidatos negros aqueles que se autodeclararem pretos ou pardos no ato da inscrição no concurso público, conforme o quesito cor ou raça utilizado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

Parágrafo único. Na hipótese de constatação de declaração falsa, o candidato será eliminado do concurso e, se houver sido nomeado, ficará sujeito à anulação da sua admissão ao serviço ou emprego público, após procedimento

administrativo em que lhe sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa, sem prejuízo de outras sanções cabíveis.

Art. 3º Os candidatos negros concorrerão concomitantemente às vagas reservadas e às vagas destinadas à ampla concorrência, de acordo com a sua classificação no concurso.

§ 1º Os candidatos negros aprovados dentro do número de vagas oferecido para ampla concorrência não serão computados para efeito do preenchimento das vagas reservadas.

§ 2º Em caso de desistência de candidato negro aprovado em vaga reservada, a vaga será preenchida pelo candidato negro posteriormente classificado.

§ 3º Na hipótese de não haver número de candidatos negros aprovados suficiente para ocupar as vagas reservadas, as vagas remanescentes serão revertidas para a ampla concorrência e serão preenchidas pelos demais candidatos aprovados, observada a ordem de classificação.

Art. 4º A nomeação dos candidatos aprovados respeitará os critérios de alternância e proporcionalidade, que consideram a relação entre o número de vagas total e o número de vagas reservadas a candidatos com deficiência e a candidatos negros.

Art. 5º O órgão responsável pela política de promoção da igualdade étnica de que trata o § 1º do art. 49 da Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010, será responsável pelo acompanhamento e avaliação anual do disposto nesta Lei, nos moldes previstos no art. 59 da Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação e terá vigência pelo prazo de 10 (dez) anos.

Parágrafo único. Esta Lei não se aplicará aos concursos cujos editais já tiverem sido publicados antes de sua entrada em vigor.

Brasília, 9 de junho de 2014; 193º da Independência e 126º da República.

DILMA ROUSSEFF  
*Miriam Belchior*  
*Luiza Helena de Bairros*

**ANEXO B - LEI Nº 12.711, DE 29 DE AGOSTO DE 2012.**

Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências.

**A PRESIDENTA DA REPÚBLICA** Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º As instituições federais de educação superior vinculadas ao Ministério da Educação reservarão, em cada concurso seletivo para ingresso nos cursos de graduação, por curso e turno, no mínimo 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas.

Parágrafo único. No preenchimento das vagas de que trata o caput deste artigo, 50% (cinquenta por cento) deverão ser reservados aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo (um salário-mínimo e meio) per capita.

Art. 2º (VETADO).

Art. 3º Em cada instituição federal de ensino superior, as vagas de que trata o art. 1º desta Lei serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados pretos, pardos e indígenas, em proporção no mínimo igual à de pretos, pardos e indígenas na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Parágrafo único. No caso de não preenchimento das vagas segundo os critérios estabelecidos no caput deste artigo, aquelas remanescentes deverão ser completadas por estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas.

Art. 4º As instituições federais de ensino técnico de nível médio reservarão, em cada concurso seletivo para ingresso em cada curso, por turno, no mínimo 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para estudantes que cursaram integralmente o ensino fundamental em escolas públicas.

Parágrafo único. No preenchimento das vagas de que trata o caput deste artigo, 50% (cinquenta por cento) deverão ser reservados aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo (um salário-mínimo e meio) per capita.

Art. 5º Em cada instituição federal de ensino técnico de nível médio, as vagas de que trata o art. 4º desta Lei serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados pretos, pardos e indígenas, em proporção no mínimo igual à de pretos, pardos e indígenas na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Parágrafo único. No caso de não preenchimento das vagas segundo os critérios estabelecidos no caput deste artigo, aquelas remanescentes deverão ser preenchidas por estudantes que tenham cursado integralmente o ensino fundamental em escola pública.

Art. 6º O Ministério da Educação e a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Presidência da República, serão responsáveis pelo acompanhamento e avaliação do programa de que trata esta Lei, ouvida a Fundação Nacional do Índio (Funai).

Art. 7º O Poder Executivo promoverá, no prazo de 10 (dez) anos, a contar da publicação desta Lei, a revisão do programa especial para o acesso de estudantes pretos, pardos e indígenas, bem como daqueles que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas, às instituições de educação superior.

Art. 8º As instituições de que trata o art. 1º desta Lei deverão implementar, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) da reserva de vagas prevista nesta Lei, a cada ano, e terão o prazo máximo de 4 (quatro) anos, a partir da data de sua publicação, para o cumprimento integral do disposto nesta Lei.

Art. 9º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 29 de agosto de 2012; 191º da Independência e 124º da República.

DILMA ROUSSEFF

*Aloizio Mercadante*

*Miriam Belchior*

*Luís Inácio Lucena Adams*

*Luiza Helena de Bairros*

*Gilberto Carvalho*